

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

L'ÉCONOMIE DE NUMÉRAIRE

DANS LA

COMPTABILITE PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Janvier 1921

PAR

FERNAND ROUGNON

Président de la thèse : M. ALLIX.

Suffragants { MM. Fernand FAURE.
TRUCHY.

POITIERS
IMPRIMERIE MODERNE, NICOLAS, RENAULT ET Cie
15, Rue de la Visitation, 15

1921

L'ÉCONOMIE DE NUMÉRAIRE

DANS

LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

L'ÉCONOMIE DE NUMÉRAIRE

DANS LA

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Janvier 1921

PAR

FERNAND ROUGNON



Président de la thèse : M. ALLIX.

Suffragants { MM. Fernand FAURE.
TRUCHY.

POITIERS
IMPRIMERIE MODERNE, NICOLAS, RENAULT ET Cie
15, Rue de la Visitation, 15

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

A MON PÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552821_0064

INTRODUCTION

La guerre a été la cause d'un bouleversement économique sans précédent dans l'histoire. Elle a changé les conditions de fonctionnement de la vie économique des peuples. Ceux-ci, sous l'impérieuse exigence de la défense nationale, ont dû s'adapter à ces circonstances nouvelles. Les coalitions ont amené entre les différents alliés une pénétration réciproque. La lutte économique les a rapprochés, et ils ont appris à mieux se connaître, à apprécier leurs diverses méthodes de gouvernement, leurs procédés financiers, industriels et commerciaux.

Cette nécessité de se défendre par tous les moyens devant l'ennemi et cette union entre alliés devaient être la cause, chez quelques-uns d'entre eux, de réformes, d'améliorations depuis bien longtemps proposées, souhaitées sans doute, mais qui avaient toujours échoué devant l'habitude acquise, devant des formules ingénieuses prétendant caractériser définitivement un sentiment, une coutume, un procédé proprement national.

En France, l'organisation de notre système de Trésorerie ne s'est opérée que lentement. Elle a subi l'influence des désordres financiers inévitables après les périodes troublées de la Révolution et de l'Empire.

L'esprit calculateur de la riche bourgeoisie du milieu du XIX^e siècle y a apporté de sérieuses améliorations. Mais ces réformes avaient les défauts mêmes de leurs qualités.

D'un point de vue purement théorique, le service de Trésorerie suppose un organe central tenant les comptes de l'État, ayant sous ses ordres les agents régionaux et assurant les mouvements des fonds entre eux et la caisse centrale.

Les agents régionaux sont chargés de percevoir les recettes et d'acquitter les dépenses. Ils sont hiérarchisés.

Le but final de toute cette organisation est d'avoir l'argent, qui provient de la perception des recettes, là où il faut acquitter les dépenses.

Il faut assurer la commodité, la rapidité, la sécurité dans toutes les opérations de trésorerie : la commodité est nécessaire dans les rapports réciproques de l'organe central, des agents régionaux et des particuliers, car elle est une condition de leur amélioration ; assurer la rapidité, c'est suivre la loi du progrès.

La rapidité dans les mouvements de fonds, dans la perception des recettes et l'acquittement des dépenses réduit au strict minimum les encaisses provisoirement inemployées ; pour un montant donné de moyens de règlement, une circulation plus active permet de satisfaire des besoins plus intenses.

Si la sécurité s'y ajoute, si le débiteur peut s'acquitter commodément, rapidement et sans risques, si les fonds peuvent de même circuler entre les mains des comptables,

si, finalement, ils peuvent ainsi parvenir entre celles du créancier, on aura réalisé un mécanisme de trésorerie éminemment pratique.

L'idée d'économie de numéraire résume tous ces avantages. Comment cette économie de numéraire peut-elle être réalisée, tel est l'objet de notre étude.

Le procédé le plus rudimentaire est celui du mouvement de fonds en espèces des mains des débiteurs entre celles des comptables, de ceux-ci à l'organisme central, qui, finalement, les fera mettre à la disposition des créanciers, par l'intermédiaire des payeurs, au moyen d'un transport en espèces.

Plus pratique sera le procédé qui consiste à éviter, dans la mesure du possible, tout transport en espèces entre les comptables et l'organisme central. Dans ce but, les comptables qui auront perçu les recettes les appliqueront aux dépenses. C'est l'utilisation sur place des fonds disponibles. Mais, d'une part, dans une même région, des mouvements de fonds seront encore nécessaires du comptable inférieur au comptable supérieur, même si le receveur est en même temps payeur. D'autre part, d'une région à une autre, d'un comptable supérieur à un autre comptable supérieur, des mouvements de fonds se produiront, afin de mettre à la disposition de l'un l'excédent des disponibilités de l'autre. Enfin, du débiteur au receveur, du payeur au créancier du patrimoine public, il y aura encore transport matériel de fonds. Tous ces mouvements de fonds se feront en espèces.

Dans un tel système, l'économie de numéraire envisagée aux trois points de vue de la commodité, de la rapidité et de la sécurité, n'est pas réalisée : le contribuable, le créancier doivent se déranger personnellement pour aller chez le comptable. Les fonds risquent de se perdre, et ce risque n'est pas moindre dans les mouvements de fonds entre comptables et entre les comptables et l'organisme central. En outre, les multiples formalités que tous ces rapports exigent causent généralement d'importants retards.

Comment y remédier ? Comme nous le verrons, les mouvements de fonds entre comptables et entre les comptables et l'organisme central ne se faisaient plus, avant la guerre, en espèces. Le contraire était l'exception.

Par contre, dans les rapports des particuliers et des comptables, la règle du payement en espèces triomphait.

C'est que nous vivions sous le régime du décret du 31 mai 1862. Ce décret, code fondamental de la comptabilité publique française, porte bien l'empreinte de l'esprit bourgeois du milieu du ^{xix}^e siècle. Ce qu'il faut assurer avant tout, c'est l'exactitude dans les comptes. Pour cela, on organise les contrôles, on rend certains comptables responsables devant la Cour des Comptes de la gestion de tous les comptables de la région. Ce qu'on veut, ce sont des pièces justificatives. Pour les recettes, le maximum recouvrable doit entrer dans les caisses de l'État. Pour les dépenses, l'État ne doit payer que ce qu'il doit. Ces principes resteront toujours vrais.

Mais pour en assurer l'exécution on avait multiplié les formalités, notamment en matière de dépenses, afin d'obtenir une quittance libératoire.

De plus, en 1862, pouvait-on prévoir l'énorme développement que prendraient dans l'avenir les services publics ? Que sont les budgets de cette époque à côté de nos budgets modernes ?

Aussi s'explique-t-on facilement que si on avait bien pensé à créer une comptabilité exempte d'erreurs, on n'avait pas songé à éviter les complications de toutes sortes résultant des mouvements de fonds en espèces.

Des améliorations avaient été apportées, surtout grâce au concours de la Banque de France.

La réforme capitale consistait à introduire le chèque en France, réforme qui pouvait sembler difficile. Que n'a-t-on dit du « bas de laine » des Français ! Cela ne voulait-il pas signifier notre inaptitude, notre répugnance naturelle aux systèmes du chèque et du virement, basés sur les dépôts en banques ?

La réforme fut introduite dans les rapports entre particuliers en 1865 ; mais il fallut attendre la loi du 30 décembre 1911 et celles du 26 janvier et du 2 août 1917 pour généraliser l'emploi du chèque.

Au contraire, à la veille de la guerre, le chèque était à peu près ignoré dans nos pratiques de comptabilité publique.

La guerre est arrivée. L'État, pour faire face aux exigences de la défense nationale, dut se procurer des ressources de plus en plus importantes. On fit appel à

tous les moyens. L'État pouvait compter sur les particuliers et sur la Banque de France. Alors qu'en Angleterre l'État réglait ses dépenses, percevait ses recettes par chèques et virements de banque, il fallut en France se procurer des moyens matériels de payement. On éleva la limite des émissions de papier monnaie, après avoir déclaré le cours forcé. On emprunta à court terme, à long terme. Nos méthodes de payements, de recettes, de mouvements de fonds subsistaient encore. On en comprit les défauts, les lacunes. L'exemple anglais et américain était là. Enfin et surtout, il fallait arrêter, dans la mesure du possible, l'augmentation de l'émission, qui avait une répercussion directe sur la situation économique générale du pays.

L'économie de numéraire prit alors un nouvel aspect. Ce n'était plus seulement de commodité, de rapidité, de sécurité qu'il s'agissait. Il fallait absolument diminuer les payements en espèces, c'est-à-dire en billets. Il fallait les économiser, régler les créances et les dettes par un simple jeu d'écritures.

Avec le concours de la Banque de France, le Gouvernement généralisa peu à peu l'emploi du chèque, du virement, du mandat.

Au point de vue de l'économie de numéraire, quelle était la situation avant la guerre ? Quelle est la situation actuelle ? Telles sont les questions que nous nous poserons en envisageant uniquement les mouvements de fonds entre comptables et les rapports des comptables avec les particuliers.

PREMIÈRE PARTIE

Dans quelle mesure l'économie de numéraire était-elle réalisée avant la guerre dans nos services de Trésorerie ?

SECTION I

Organisation des services de Trésorerie.

Les Trésoriers Payeurs généraux.

§ 1

Organisation des Services de Trésorerie.

Cette organisation se compose d'une administration centrale, le Ministère des Finances avec ses Directions, et d'agents régionaux, dont le plus important est le Trésorier Payeur général.

Le Ministère des Finances a la direction et la surveillance de toutes les administrations qui produisent des revenus publics. D'autre part, il doit assurer le service du Trésor, c'est-à-dire la centralisation de toutes les ressources de l'État et leur application à l'acquittement des dépenses publiques.

La tâche est répartie entre différentes directions. La Direction de la Comptabilité publique et la Direction du Mouvement général des Fonds s'occupent d'assurer les services de Trésorerie.

La Direction de la Comptabilité publique tient les écritures du Trésor et surveille les comptables.

La Direction du Mouvement général des fonds « remplit dans notre système financier, au point de vue de la répartition des ressources, l'office d'un pendule compensateur », selon l'image empruntée à M. Léon Say. Elle doit faire face aux exigences de numéraire pouvant se produire en un point quelconque du pays.

La Caisse centrale du Trésor public « centralise les ressources du Trésor et assure le service financier du département de la Seine (1) ».

Dans chaque département, il y a un Trésorier Payeur général. C'est un fonctionnaire, qui a un caractère singulièrement important et dont l'histoire se confond avec celle de l'organisation de notre service de Trésorerie. Il est chargé de centraliser toutes les recettes dans le département. Il acquitte toutes les dépenses. Il est, de plus, chargé de certains services spéciaux.

Sous son contrôle, les receveurs des finances et les percepteurs sont à la fois des agents de recettes et de dépenses.

De plus, les receveurs des régies financières, placés sous le contrôle d'un directeur et rattachant parfois leur comptabilité à celle d'un receveur principal, sont en relations directes avec le Trésorier général et ses subordonnés.

Enfin, à côté de ces fonctionnaires, il y a le grand éta-

(1) Cf. de Marcillac : *La Caisse centrale du Trésor public*.

blissement financier du pays, la Banque de France, banque privée, privilégiée et qui rayonne sur tout le territoire par l'intermédiaire de ses nombreuses succursales et bureaux auxiliaires. Ayant des rapports étroits avec l'État, elle ne pouvait éviter de prendre sa part dans les services de Trésorerie, et spécialement dans les mouvements de fonds. Grâce à son intervention croissante, l'économie de numéraire a été développée dans les services de Trésorerie.

§ 2

Les Trésoriers Payeurs généraux.

Ils ont leur origine dans les receveurs généraux qui percevaient les recettes, et les payeurs généraux qui payaient les dépenses.

Ils ont eu autrefois une importance considérable ; ils l'ont singulièrement perdue. Au lendemain du 18 brumaire, le Trésor manquant de fonds, Gaudin eut l'idée d'imposer à chaque receveur général l'obligation de souscrire le dernier jour de chaque année, au profit du Trésor, douze obligations payables de mois en mois en douze mois, en espèces métalliques et à partir du septième mois de l'année suivante. Le Trésor avait donc à sa disposition des valeurs garanties par les impôts à recouvrer, et qu'il pouvait escompter. Mais pour que leur papier s'escomptât facilement, il fallait que ces

hommes fussent d'une haute capacité financière et jouissent d'une situation exceptionnelle dans le monde financier. C'est, de plus, par leur crédit personnel que les épargnes privées affluaient dans les caisses du Trésor, à titre de dépôts de fonds. Les Receveurs généraux étaient les véritables banquiers du pays.

Mais, depuis, leur rôle a déchu singulièrement sous l'influence de l'énorme développement pris par la Banque de France et les banques privées. Leur rôle de banquier n'a pas cependant disparu.

Les Trésoriers Payeurs généraux interviennent dans le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses. Ils s'acquittent enfin de certains services spéciaux.

Le Trésorier général centralise, par l'intermédiaire du receveur particulier des finances, toutes les recettes effectuées dans le département. Pour le recouvrement des impôts directs il a un rôle de vérification et de contrôle, et sa responsabilité est engagée. Les percepteurs de son arrondissement lui envoient chaque jour la situation de leur caisse, et chaque mois l'état de leurs recouvrements. Il en est de même pour les receveurs des finances, qui exercent leur contrôle sur les percepteurs.

Pour les impôts indirects, les receveurs de l'enregistrement, des contributions indirectes, des douanes, des postes et télégraphes, versent le montant de leurs recettes, soit directement au Trésorier Payeur, soit par l'intermédiaire des receveurs particuliers des finances. Mais le Trésorier général se borne à les encaisser maté-

riellement, les receveurs des diverses régies financières rendant compte eux-mêmes de leurs recouvrements.

Les Trésoriers généraux se chargent, en outre, du recouvrement de certaines taxes spéciales (taxes des mines, des biens de mainmorte...).

En matière de dépenses, les Trésoriers Payeurs généraux ont hérité des attributions des Payeurs généraux.

Ils acquittent toutes les dépenses sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

Le but à atteindre, c'est de payer ce que l'État doit et d'assurer la libération définitive du Trésor.

A cet effet, le Trésorier Payeur est investi d'un droit de contrôle : contrôle des ordonnances et mandats émis par les ordonnateurs. Un crédit a-t-il été ouvert pour telle dépense ? N'a-t-il pas été dépassé ? Y a-t-il justification du service fait ? Les pièces justificatives sont-elles régulières ? En outre, le Trésorier Payeur, afin de payer le véritable créancier, dans le but d'obtenir une quittance libératoire pour le Trésor, doit vérifier l'identité et la capacité de la partie prenante : y a-t-il minorité, interdiction légale, veuvage, clauses insérées dans le contrat de mariage (dotalisation, inaliénabilité, nécessité de emploi...) ? Les paiements, résultant d'adjudication de gré à gré, entraînent souvent des transports effectués par les entrepreneurs au profit de tiers créanciers ou des oppositions formées par des intermédiaires et signifiées au Trésorier Payeur. Celui-ci doit de même tenir compte des saisies-arrêts faites sur sa caisse. Il doit, lorsque le créancier est décédé, vérifier les pièces

présentées par les héritiers (actes de décès, intitulés d'inventaires, certificats de propriété...) Si le créancier est une société, le Trésorier Payeur doit s'assurer si celui qui se présente en son nom a capacité pour traiter et pour donner quittance. Il exige alors un exemplaire de l'acte de société.

Toutes ces formalités, tous ces contrôles sont imposés au Trésorier général parce qu'il est payeur et qu'il doit payer valablement. Ce contrôle est souvent très délicat à effectuer et nécessite, chez le Payeur, des connaissances juridiques approfondies.

De plus, la partie prenante est obligée de se présenter personnellement ou de se faire représenter par un mandataire, muni d'une procuration.

Le Trésorier Payeur général se charge, en outre, de certains services spéciaux, parmi lesquels nous citons celui des dépôts de fonds. Les particuliers peuvent effectuer des dépôts de fonds à la caisse du Trésorier général : dépôts à vue, à échéance fixe, à un certain nombre de jours. Ce service rentre dans le « service privé » des Trésoriers généraux, qui reçoivent les fonds ainsi déposés, non en tant que représentants de l'État, mais uniquement comme banquiers privés. Le Trésor se procure ainsi des fonds de roulement, dont l'importance, autrefois considérable, avait bien diminué à la veille de la guerre.

Un intérêt est alloué à ces dépôts, et le bénéfice des Trésoriers généraux résulte de la différence entre l'inté-

rêt porté par leurs avances au Trésor et l'intérêt servi à leurs déposants.

Le déposant peut utiliser ses fonds comme s'ils avaient été déposés dans une banque privée ; il peut notamment leur faire subir des déplacements d'une place sur une autre. On évitait le mouvement en espèces grâce à l'emploi du mandat de Trésorerie (1). En outre, l'emploi du chèque était permis aux déposants. Mais, en pratique, le chèque était peu usité.

(1) Voir *infra*, page 31.

SECTION II

Mouvement des Fonds à l'intérieur du Département.

Les contribuables vont s'acquitter entre les mains des percepteurs et receveurs des régies financières du département. Les fonds ainsi recueillis sont centralisés, tout au moins en écritures, par le Trésorier général. Celui-ci doit alors les appliquer au paiement des dépenses, assignées sur sa caisse, sous le contrôle de la Direction du Mouvement général des fonds.

§ 1

Perception des recelles

Les contribuables s'acquittent entre les mains des percepteurs et receveurs des régies financières. Ils peuvent le faire en se déplaçant eux-mêmes et en versant les fonds à la caisse de ces comptables.

Outre les gênes ainsi imposées aux contribuables, l'économie de numéraire n'est nullement réalisée.

Les contributions directes sont, il est vrai, déclarées « quérables et portables ». Mais le dérangement évité au particulier est imposé au percepteur.

On a cependant accordé aux contribuables la faculté de se libérer à la caisse d'un percepteur autre que

celui de la commune de l'imposition. Cette faculté ne s'applique qu'au paiement des contributions directes, taxes assimilées perçues au profit du Trésor, taxes assimilées établies au profit des communes et qui sont soumises au même mode de recouvrement que les contributions directes.

Un nouveau progrès consiste à pouvoir s'acquitter de ses contributions directes soit par mandat-carte, soit par mandat-contribution. Le paiement par mandat-carte est possible, car rien n'oblige le contribuable à se présenter lui-même et il lui est loisible de faire payer par un mandataire qui n'a pas plus que lui à présenter son avertissement ou toute autre pièce officielle constatant sa dette. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que le mandat soit confié à l'Administration des Postes, si le percepteur n'a pas à se déplacer. Or le mandat est payable à domicile.

Les avantages du mandat sont tels qu'un décret du 25 juin 1911 a créé des mandats-contributions analogues aux mandats-cartes ordinaires et soumis aux mêmes tarifs. Ces mandats-contributions sont plus avantageux pour le public, en ce que le récépissé délivré par la Poste est libératoire vis-à-vis du Trésor. Le contribuable trouve dans les bureaux de poste des formules où il doit indiquer, entre autres, la commune où il est imposé et le numéro du rôle. De plus, le choix est laissé au contribuable entre les différents moyens de se libérer qui ont été énoncés (confronter, en ce sens, un jugement du tribunal civil de Poitiers du 31 janvier 1911).

En outre (et ceci nous intéresse tout spécialement), la Banque de France est intervenue ici, d'une façon indirecte il est vrai. Elle délivre, en effet, à ses déposants des récépissés et des mandats de virement. En 1884, il a été décidé que ces récépissés et mandats de virement pourraient être admis, comme numéraire, à Paris, à la caisse centrale du Trésor, à la recette centrale de la Seine, aux caisses des receveurs-percepteurs des contributions directes, des receveurs de l'enregistrement et des domaines, des receveurs des douanes et des contributions indirectes. Ils sont, en outre, reçus dans les villes pourvues d'une succursale ou d'un bureau auxiliaire de la Banque de France, aux caisses des Trésoriers Payeurs généraux et receveurs particuliers des finances, des percepteurs des contributions directes et des receveurs des administrations financières ci-dessus dénommées.

Les comptables délivrent des récépissés à talon ou quittances à souche, qui sont libératoires au même titre et dans les mêmes conditions que s'il s'agissait de numéraire. Ces récépissés ou ces quittances portent que le versement a été fait en un mandat de virement sur la Banque de France. Donc, si le mandat venait à être refusé par la Banque, la quittance ne serait pas valable.

De plus, si le mandat de virement a pour objet une remise de titre ou valeur (par exemple, libération d'un certificat d'emprunt, émission d'un bon du Trésor...), s'il entraîne permis d'enlèvement ou de sortie de marchandises (droits de douane et contributions indirectes),

en un mot, s'il comporte pour le Trésor dessaisissement de tout ou partie de ses droits, les titres ou quittances demandés par la partie versante ne doivent, en principe, lui être remis qu'après encaissement de la valeur reçue en paiement.

Le récépissé, délivré par la Banque de France contre un dépôt de fonds, ne nécessite pas, de par sa nature même, toutes ces précautions. En résumé, avec l'emploi en matière de recettes du récépissé et du mandat de virement de la Banque de France, les droits du Trésor sont absolument garantis. Ce procédé, particulièrement simple, réalise pleinement l'économie de numéraire.

Il y a, cependant, une restriction qu'il faut signaler. Ces récépissés et mandats de virement, remis au lieu et place de numéraire, doivent être immédiatement reversés à la succursale de la Banque. Leur emploi n'est donc possible que pour les versements à effectuer aux caisses des comptables ou receveurs résidant dans une ville pourvue d'une succursale de la Banque de France.

Enfin depuis 1897, en application de la loi prorogeant le privilège de la Banque de France, les traites et obligations des redevables des douanes et contributions indirectes, qui sont recouvrables, sur leur demande, à leur domicile, sont remises directement à la Banque de France par la Caisse centrale du Trésor, toutes les fois qu'elles sont payables soit dans une ville siège d'une succursale ou d'un bureau auxiliaire, soit dans une ville rattachée. L'effet de cette mesure est de mettre plus rapidement à la disposition du Trésor des sommes qui,

en l'absence de moyens de remise suffisants, restaient immobilisées plus ou moins longtemps dans les caisses de certains comptables.

§ 2

Centralisation départementale des Fonds.

La centralisation des recettes se fait à la Trésorerie générale par l'intermédiaire des recettes des finances. Mais cette centralisation se fait en écritures, dans une certaine mesure, les comptables directs pouvant, sous le contrôle du Trésorier Payeur général, utiliser les recettes perçues par eux au paiement des dépenses. On évite ainsi des transports inutiles de numéraire et des déplacements gênants à la partie prenante.

L'article 336 du décret du 31 mai 1862 dit en effet : « Les receveurs généraux disposent des fonds reçus par les receveurs particuliers, soit qu'ils les fassent verser à la recette générale, soit qu'ils en autorisent la réserve entre leurs mains ou qu'ils leur donnent toute autre direction commandée par les besoins du service.

« Les receveurs des finances et les percepteurs sous leurs ordres doivent faire sur les fonds de leur recette tous les paiements pour lesquels leur concours est jugé nécessaire. Les autres receveurs peuvent être appelés à concourir de la même manière au paiement des dépenses pour le compte des payeurs. » (Article 354.)

Pour le montant des fonds non utilisés sur place, il y aura transport matériel. Pour éviter ce transport de numéraire, on va encore recourir à la Banque de France.

Celle-ci a multiplié en province ses succursales et ses bureaux auxiliaires. Depuis 1857, le Trésor possède à la Banque de France un compte courant au crédit duquel les comptables versent leurs fonds libres, au lieu de les porter eux-mêmes ou de les envoyer soit par la poste, soit par le chemin de fer, à la caisse du comptable supérieur.

En principe, tous les revenus publics sont versés par les percepteurs et receveurs des régies dans la caisse du receveur particulier des finances de l'arrondissement. Mais ce principe ne s'applique que dans le cas où la partie versante réside dans la même localité que le receveur. Celui-ci verse alors les fonds à la succursale de la Banque.

Au contraire, dans les villes où n'existe pas de recette des finances, les percepteurs et receveurs des régies versent directement leurs fonds à la succursale de la Banque de leur localité. Celle-ci leur délivre un reçu en primata et duplicata. Le duplicata est envoyé au Trésorier général par les receveurs des régies, et au receveur particulier par les percepteurs. En échange, les comptables recevront ultérieurement des récépissés, qui tiendront lieu de pièces de recettes.

Depuis 1897, cette faculté a été étendue aux comptables résidant dans une ville où la Banque n'a qu'un bureau auxiliaire.

Cette organisation constitue un réel progrès sur les modes antérieurs de centralisation des fonds. Mais elle présente des lacunes, qui n'ont pas été comblées depuis.

En effet, le dépôt de fonds à la Banque n'est qu'une faculté laissée aux comptables et non une obligation, ce qui est regrettable.

De plus, lorsque les comptables habitent dans la même localité que le Receveur des finances, ils n'ont pas le droit de verser leurs fonds à la succursale ou au bureau auxiliaire de la Banque installé dans leur localité. Seule la recette des finances peut verser à la Banque. L'obligation imposée aux percepteurs et aux receveurs des administrations financières de passer par l'intermédiaire de la Recette des finances constitue une formalité inutile et cause des retards regrettables.

Mais il y a des comptables dans la résidence desquels la Banque n'a ni succursale, ni bureau auxiliaire. Pour éviter le transport de numéraire, on utilise les mandats de Trésorerie. Ils ont des objets divers dont l'un est la transmission des fonds d'une caisse à l'autre. Le Receveur des finances tirera un mandat de trésorerie sur le comptable dont il est chargé de recouvrer les fonds disponibles. Depuis la loi de renouvellement du privilège du 17 novembre 1897, la Banque de France se charge du recouvrement de ces mandats tirés par le Trésorier Payeur général ou le Receveur des finances sur les agents de recouvrement : percepteurs ou receveurs des régies financières. Ce service est organisé dans les villes dites « rattachées » où la Banque effectue des

recouvrements quotidiens. Le mandat est présenté par la Banque au comptable tiré. Le montant en est recouvré par l'agent de la Banque, qui délivre un reçu au vu duquel le Receveur des finances ou le Trésorier Payeur enverra son récépissé définitif. Ce service des encaissements de mandats est très pratique et son importance n'a cessé de croître, surtout si l'on songe que le nombre des villes rattachées s'élève aujourd'hui à 364, à côté de 147 succursales et 84 bureaux auxiliaires. Ainsi est effectuée la centralisation départementale des fonds dans les caisses du Trésorier Payeur général, car de 1897 à 1913 des accords particuliers ont successivement étendu aux comptables de certaines régies et administrations publiques (postes et télégraphes, chemins de fer de l'État) et aux receveurs municipaux de la Seine le même régime de centralisation des fonds.

§ 3

Utilisation des fonds par le Trésorier Payeur général pour le paiement des dépenses dans le Département.

Le Trésorier général est le chef des services de paiement — théoriquement il est le seul payeur. — L'article 352 du décret du 31 mai 1862 le dit expressément : « le paiement des ordonnances et mandats délivrés sur les caisses des payeurs est effectué dans chaque département par un payeur unique ». Il n'y a que les dépenses des

régies, c'est-à-dire les frais de perception des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement, des manufactures de l'État et les dégrèvements sur ces taxes donnant lieu à restitution, ainsi que les frais de l'Administration des Postes et Télégraphes, dont le paiement soit assigné sur les caisses des receveurs des régies intéressées.

Comme nous l'avons vu, le Trésorier général peut payer lui-même ou par l'intermédiaire de l'un de ses subordonnés. « Le Trésorier général considère comme siennes les encaisses de ses subordonnés et en dispose à son gré » (Stourm, *Le budget*, p. 452).

On comprend l'intérêt qu'il y a à agir ainsi. En utilisant les fonds sur place, on évite les désavantages et les dangers d'un transport en espèces. On rapproche ainsi le lieu de paiement du domicile du créancier.

De plus, l'article 354 du décret de 1862 stipule que les receveurs des régies financières et les receveurs des Postes et Télégraphes doivent également payer les dépenses assignées sur leurs caisses. Mais leur intervention n'est nécessaire que dans les localités où ne résident pas de percepteurs.

On utilise aussi les tournées de percepteurs pour effectuer certains paiements.

A vrai dire, dans ces derniers procédés, il n'y a pas économie de numéraire, mais uniquement meilleur emploi des fonds — et c'est à ce titre que nous les avons cités.

On s'acheminait ainsi vers un système qui ne devait

occasionner au particulier que le minimum de dérangement. Mais on ne pensait guère à l'idée d'économie de numéraire. On ne cherchait pas à adapter l'emploi du chèque à nos méthodes de comptabilité publique. Les améliorations lentement apportées semblaient satisfaire pleinement l'esprit de l'Administration. C'est ce que nous sentons très bien dans une réponse faite par le Ministre des Postes et Télégraphes à M. Mauger, député. Celui-ci demandait au Ministre s'il ne lui serait pas possible, dans l'intérêt des fonctionnaires résidant dans les petites communes rurales, d'autoriser les facteurs-receveurs à payer les mandats de traitement de ces fonctionnaires, comme cela se fait dans les communes pourvues d'un bureau de poste et où ne se trouve pas de bureau de perception. Le Ministre répondit que :
« d'après les dispositions du décret du 31 mai 1862, les
« comptables responsables, seuls, peuvent payer des
« mandats de dépenses publiques ; cette opération ne
« peut être effectuée par des facteurs-receveurs qui ne
« sont pas comptables. Les fonctionnaires résidant dans
« les petites communes rurales, où il n'existe pas de
« bureau de perception, ont la possibilité de toucher
« leurs appointements sans s'astreindre à un déplacement et sans attendre la visite du percepteur de la
« commune. Il leur suffit de donner à une tierce personne
« une procuration sous seing privé, dûment légalisée,
« valable pour un temps déterminé ou indéterminé et
« visant spécialement le payement de leurs mandats de
« traitement. Cette procuration est adressée au Trésorier

« Payeur général du département qui revêt les mandats
« de la mention : « Vu bon à payer sur l'acquit de M. X... »,
« M. X. étant le mandataire entre les mains duquel le
« paiement est fait soit par le Receveur des finances,
« le percepteur ou même le receveur d'un bureau de
« poste voisin (extrait de la *Revue des Services financiers*,
« février 1913, p. 75).

Le Ministre semblait trouver toute simple la possibilité de passer par l'intermédiaire d'un tiers mandataire afin d'être payé ! Il fallait, de plus, que ce mandataire fasse parvenir les fonds entre les mains du mandant.

Il faut encore signaler le paiement par mandats-cartes des allocations et majorations acquises dans des conditions particulières aux familles des « soutiens de famille » appartenant à l'armée de mer. Ces mandats-cartes sont établis par l'autorité maritime chargée du contrôle des allocations. Ils sont récapitulés le 8, le 18 et le 28 de chaque mois par le chef de service de la solde dans un état d'envoi dressé en double expédition et dans un bordereau du service des Postes. A ces dates le chef du service de la solde établit au nom du Receveur des Postes et soumet à la signature de l'ordonnateur secondaire un mandat de paiement dont le total est égal au total des sommes à payer aux destinataires avec certaines majorations. Il y a là un mode intéressant de paiement et qui constitue un réel progrès.

§ 4

Fonds de subvention.

Il peut arriver que l'agent, chargé par le Trésorier Payeur général de payer pour son compte, ne dispose pas des fonds nécessaires.

Or, si le Trésorier Payeur connaît bien la situation des encaisses de ses subordonnés au moment où il a délivré son « vu bon à payer », le montant de ces encaisses lui est inconnu au moment où le créancier se présentera pour se faire payer ; car le créancier dispose d'un délai de trente jours et la situation des encaisses des comptables a pu se modifier pendant ce temps.

Pour acquitter les dépenses publiques, il est, de plus, nécessaire que les percepteurs disposent de fonds appartenant à l'État. Le Receveur particulier doit veiller à ce que les fonds appartenant aux communes et aux établissements publics ne soient pas utilisés à cette fin.

Le percepteur qui dispose de sommes insuffisantes pour le payement des dépenses assignées sur sa caisse peut prévenir le receveur particulier et recevoir de lui un fonds de subvention. Il y a transport d'espèces. Il est beaucoup plus simple, pour le percepteur, de se procurer des fonds chez les receveurs des régies de leur résidence, et pour cela il n'est pas même nécessaire d'avertir le Receveur particulier ou le Trésorier général.

En échange du numéraire, le percepteur remet au receveur des pièces de dépenses précédemment acquittées sur le fonds de perception.

Il faut cependant prévoir le cas fréquent où les percepteurs ne disposent pas de pièces de dépenses dont le montant total soit égal à la somme dont ils ont besoin. Ils seraient alors obligés de demander à la Recette des finances ou à la Trésorerie générale l'envoi de fonds de subvention, alors même qu'il existe des ressources disponibles dans la caisse des receveurs des autres administrations financières. Pour éviter ces inconvénients, une circulaire de la Direction de la Comptabilité du 20 décembre 1906 a prescrit aux percepteurs qui n'auraient pas en caisse les pièces de dépenses en quantité suffisante de s'assurer tout d'abord auprès des receveurs des administrations financières en résidence dans la même localité des sommes dont ceux-ci peuvent disposer et qui, à partir de ce moment, devront être considérées comme immobilisées dans la caisse de ces comptables, au moins pendant un délai de 4 jours.

Le percepteur adressera ensuite à son chef de service une demande de fonds de subvention dans la forme ordinaire, mais en spécifiant que la somme, dont il a besoin est disponible dans la caisse du receveur de... Dès la réception de cette demande, le Receveur des finances délivrera sur le Receveur de l'Administration financière un mandat à vue extrait du livre à souches des mandats sur différents comptables, et il avisera ce dernier par l'envoi d'une déclaration d'émission. Le mandat sera

transmis ensuite au percepteur qui en encaissera le montant à la caisse du receveur désigné. — Celui-ci conservera le mandat comme numéraire et le comprendra dans son plus prochain versement.

A l'inverse, les receveurs des régies peuvent demander des fonds de subvention aux comptables directs du Trésor.

Mais il y a un autre moyen pour les comptables de se procurer les fonds nécessaires, c'est de prélever ces fonds à la Banque de France dans les localités où cet établissement possède une succursale. Comme nous le verrons plus tard, l'usage du compte courant du Trésor à la Banque de France s'est heureusement développé. Il répond à tous les besoins d'économie que nous avons signalés. L'usage des fonds de subvention en est sérieusement et heureusement atteint, puisque malgré les améliorations apportées, cet usage ne répondait pas aux nécessités de la vie économique moderne.

SECTION III

Mouvement général des Fonds.

Les excédents de disponibilités des Trésoriers Payeurs généraux sont versés au Trésor ou mis à la disposition de leurs collègues des départements voisins avec l'autorisation de la Direction du Mouvement général des fonds. Les versements au Trésor se font soit à la Caisse centrale matériellement, ou par voie de remises, soit à la Banque de France.

A l'inverse, pour faire face aux dépenses assignées sur leur caisse, certains trésoriers généraux sont obligés de demander des fonds à la Caisse centrale à Paris. Il se produit alors des mouvements de fonds opérés sous le contrôle de la Direction du Mouvement général des fonds, de Paris vers les départements, ou d'un département à un autre.

DIFFÉRENTS PROCÉDÉS SERVANT A OPÉRER CES MOUVEMENTS DE FONDS.

L'instruction générale du 20 juin 1859, dans son article 719, énumère les procédés employés par les Trésoriers Payeurs généraux pour faire parvenir au Trésor leur excédent de recettes. Ce sont les *envois de numéraire*,

de bons du Trésor ou de billets de banque, l'envoi d'effets de commerce ou les mandats sur la caisse centrale.

Mais il faut compléter cette liste en y ajoutant le procédé qui devient le plus parfait et le plus important de tous : l'emploi du *compte courant du Trésor à la Banque de France* depuis la convention du 10 juin 1857.

Il faut remarquer que ces divers procédés ne sont pas seulement employés dans les rapports des comptables et du Trésor, comme semblerait l'indiquer l'instruction de 1859 ; les comptables les emploient dans leurs rapports réciproques.

Citons encore les traites sur la Caisse centrale, émises par le Caissier payeur central sur lui-même ou tirées sur lui dans certaines circonstances par d'autres agents.

§ 1

Envois de numéraire : billets de banque ou bons du Trésor.

C'est un procédé archaïque. Il est lent, il est coûteux, il est dangereux. L'effort à accomplir est précisément de le supprimer. A la rigueur il est admissible dans les rapports entre comptables de la même localité ou de deux localités voisines, où la Banque de France n'a ni succursale ni bureau auxiliaire. On est de même forcé de recourir à l'envoi de numéraire lorsque l'État, par exemple, retire de la circulation, sans le concours de la

Banque de France, certaines pièces d'or ou d'argent.

Avant la guerre, l'emploi de ce procédé était, malheureusement, encore assez fréquent, et c'est souvent de cette façon que les receveurs-percepteurs de Paris, les percepteurs du département de la Seine et de la Seine-et-Oise, certains receveurs des régies financières des mêmes départements versaient leurs recettes à la Caisse centrale.

§ 2

Effets de Commerce.

L'usage des effets de commerce, en notre matière, veut obvier aux inconvénients de l'emploi de numéraire. Le Trésorier Payeur général, qui désire faire parvenir des fonds à la Caisse centrale, achète des effets de commerce et les envoie à Paris. Mais ce procédé présente de graves inconvénients. Généralisé, il aboutirait à concentrer entre les mains des Trésoriers généraux le papier de la province sur Paris. Les particuliers, qui auraient des paiements à faire à Paris, éprouveraient ainsi de grandes difficultés.

Il faudrait, de plus, convertir ce papier en numéraire et tous les risques inhérents à la lettre de change menaceraient le Trésor. C'est enfin un procédé incommode, et que nous citons pour mémoire seulement.

§ 3

Les mandats de Trésorerie.

Les mandats de Trésorerie ont un emploi très général. Ils sont utilisés dans le cas où une dépense est payée par un comptable autre que celui sur lequel le paiement est régulièrement assigné. Ils servent aussi à transmettre des fonds d'une caisse à l'autre. Enfin ils peuvent avoir pour objet de régulariser les opérations faites par les comptables pour le compte de leurs collègues. Ils évitent donc un transport matériel de fonds et, à ce titre, réalisent une économie de numéraire.

Les mandats des trésoriers généraux sur le Trésor peuvent être émis pour le service privé ou le service public.

Les mandats émis pour le service privé (1) ont pour but d'assurer un mouvement de fonds de la Trésorerie générale à la Caisse centrale du Trésor, pour le compte d'un particulier. C'est une opération analogue à une opération de banque.

Les mandats émis pour le service public (2) ont pour objet de régulariser une opération faite par un Trésorier général pour le compte d'un collègue. Tous les Trésoriers Payeurs généraux ont, en effet, un compte au Trésor.

(1) Ces mandats sont transmissibles par voie d'endossement et soumis à un droit de timbre proportionnel.

(2) Ils sont exempts du timbre et non négociables.

Par un simple mandat sur la Caisse centrale, le Trésorier Payeur, qui, pour le compte d'un collègue, a payé ou a reçu, sera crédité ou débité à son compte ouvert au Trésor, et son collègue sera débité ou crédité.

Les mandats tirés par les Trésoriers Payeurs sur leurs préposés ou d'autres comptables ont pour objet de faire payer une dépense par un comptable autre que celui sur lequel le paiement était primitivement assigné. On rapproche ainsi le lieu de paiement du créancier.

A l'inverse, les mandats du Trésor sur les Trésoriers généraux, « mandats endossables et payables à vue, sont délivrés aux parties qui ont à faire parvenir des sommes destinées aux Trésoriers généraux personnellement ou des sommes à remettre à des tiers par leur intermédiaire (1) ».

De même, les mandats tirés par les receveurs particuliers et les autres comptables du département ont pour but de changer le lieu du paiement.

Les traites du Caissier Payeur central sur lui-même servent à alimenter des caisses à distance, sans recourir à l'envoi de numéraire :

Les Trésoriers Payeurs coloniaux reçoivent, lorsqu'ils en ont fait la demande, une traite émise par le Caissier Payeur central, sur l'ordre exprès et sous le contrôle de la Direction du Mouvement général des Fonds. Cette traite ressemble beaucoup à un billet à ordre.

Le comptable, au reçu de la traite, la porte en recette

(1) Cf. de Marcillac, *op. cit.*, n° 889.

et la compte comme valeur représentative de numéraire. Il peut alors payer le créancier soit en endossant la traite à l'ordre de celui-ci, soit en la négociant à une banque de la place.

Nous citerons enfin les traites de la Marine et du Ministère des Affaires étrangères.

§ 4

Compte courant du Trésor à la Banque de France.

Dans chaque département, le Trésorier Payeur général centralise les recettes et paie les dépenses de l'État. Les débiteurs et les créanciers étant dispersés à l'intérieur du département, on a voulu éviter des mouvements de fonds inutiles et coûteux, en appliquant sur place les recettes à l'acquittement des dépenses.

Mais, d'une part, les encaisses peuvent se trouver insuffisantes, et, d'autre part, les comptables sont tenus d'envoyer leurs fonds libres au Trésorier Payeur général.

C'est dans le but de remédier aux inconvénients de ces transports de numéraire qu'on a songé à utiliser le concours de la Banque de France, qui dispose de nombreuses succursales et bureaux auxiliaires et présente des garanties toutes spéciales.

En principe, les produits des revenus publics sont versés par les percepteurs et receveurs des régies dans

la caisse du Receveur particulier de l'arrondissement. Mais ce versement direct n'est obligatoire que dans le cas où la partie versante réside dans la même localité que le receveur ou à une faible distance. Le Receveur particulier dépose alors les fonds à la Banque.

Si ces conditions ne sont pas réunies, le comptable peut verser directement à la Banque, avec l'autorisation du Trésorier général. Celui-ci, du reste, n'autorise que sur l'avis du Receveur particulier et notifie au directeur de la succursale le nom du percepteur et des autres comptables qu'il a autorisés à faire des versements à la Banque.

Les comptables peuvent aussi se libérer entre les mains d'un employé de recettes de la Banque de France dans les villes « rattachées » (1).

Les Trésoriers Payeurs généraux versent à la succursale de la Banque leurs excédents de recettes. Comme précédemment, la Banque délivre un reçu en primata et duplicata et crédite le compte du Trésor. Parallèlement, la Caisse centrale du Trésor les crédite du montant de ces versements (2).

Les retraits de fonds ont pour conséquence d'augmenter de leur montant le débit du compte du Trésor.

Ils peuvent être effectués par le Trésorier général, les receveurs particuliers, le Caissier Payeur central, sous le contrôle de la direction du Mouvement général des Fonds.

(1) Sur tous ces points, voir page 20.

(2) Cf. de Marcillac, *op. cit.*, n° 1025.

A la Caisse centrale du Trésor public, pour effectuer ces retraits de fonds, il est fait usage des mandats de retrait de fonds (mandats blancs). Ces mandats étant payables en espèces ne sont utilisés que pour le service spécial de la Caisse (retrait de fonds) ou lorsqu'il s'agit d'une somme importante à payer soit à un établissement de crédit qui n'a pas de compte à la Banque, soit à un particulier. Ces mandats sont visés au Mouvement général des Fonds.

Les mandats de virement (mandats rouges) sont d'un usage beaucoup plus courant, mais, évidemment, ne peuvent être délivrés qu'au titulaire d'un compte à la Banque de France.

Les Trésoriers Payeurs effectuent des retraits de fonds à la succursale de la Banque, dans la limite du crédit qui leur est alloué par la Direction du Mouvement général des Fonds sur le compte du Trésor. Au fur et à mesure des prélèvements, le Trésorier général avise la Direction du Mouvement général des Fonds. Celle-ci peut ainsi suivre l'emploi du crédit ouvert au Trésorier général et le renouveler en temps utile. Parallèlement, sur le vu d'un récépissé, signé par le Trésorier Payeur et présenté par la Banque de France au Cassier Payeur central, ce dernier débite le compte courant du Trésorier général.

Lorsque le percepteur ou le receveur d'une régie financière ne réside pas dans la même ville que le Receveur des finances, il peut, afin d'obtenir les fonds dont il a besoin, et avec l'autorisation du Trésorier général,

effectuer des retraits de fonds à la succursale de sa résidence. Ce procédé tend à remplacer celui des fonds de subvention.

Dans tous les cas où les prélèvements sont effectués par les receveurs particuliers ou tous autres comptables, ils ne doivent pas dépasser le montant du crédit alloué au Trésorier général.

Ces prélèvements se font au moyen de reçus provisoires de virement, délivrés par le Trésorier général et extraits d'un registre à souche. Les comptables préviennent aussitôt le Trésorier général du prélèvement effectué par eux, par l'envoi de talons-avis. Le Trésorier général les envoie aussitôt à la Direction du Mouvement général des Fonds, qui peut suivre ainsi l'emploi des crédits.

Ces reçus de virement, délivrés à la partie prenante, lui permettent de se faire verser immédiatement les fonds par la Banque.

A Paris, la Caisse centrale les délivrait à ses créanciers d'une somme supérieure à 10.000 francs. Elle évitait ainsi l'ennui du comptage des pièces de monnaie ou des billets, et était par la diminution de son encaisse moins exposée à des risques fortuits.

Avant la guerre, la Caisse centrale délivrait même des chèques sur la Banque de France, mais seulement pour les gros paiements.

En résumé, l'emploi de ce compte courant à la Banque de France permet au Trésor d'effectuer ses mouvements de fonds sans aucun frais, la Banque s'en chargeant

gratuitement, sans aucun risque, avec le minimum de dérangement pour les comptables. Enfin les fonds du Trésor, versés à la Banque, sont mis ainsi en sécurité, accroissent d'autant le montant des fonds pouvant être employés utilement par la Banque, et permettent ainsi à l'État de se faire accorder certains avantages en contre-partie de l'énorme avantage qu'il lui procure en lui versant ses disponibilités.

Il ressort de cette étude que notre système de Trésorerie se caractérise par un effort vers l'utilisation sur place des fonds provenant des revenus publics. Un tel principe doit être approuvé. Mais dans son application il reste de graves lacunes.

Dans la perception des recettes on s'est bien efforcé d'éviter au contribuable des déplacements inutiles. On a introduit le paiement par mandat-contribution, qui constitue un mode de libération absolument pratique. L'économie de numéraire, il est vrai, ne s'aperçoit guère. Cependant elle est réalisée dans la mesure où elle existe dans les mouvements de fonds entre les comptables postaux.

De plus, l'excédent de fonds disponibles doit faire l'objet d'un transport matériel dans le cas où le comptable réside dans une ville où la Banque de France n'a ni succursale, ni bureau auxiliaire, ni service de « ville rattachée ». D'autre part, les comptables résidant dans une ville où il y a une succursale ou un bureau auxiliaire de la Banque n'ont que la faculté d'y déposer leurs fonds. Et, ce qui est regrettable, cette faculté leur est enlevée

lorsque leur ville de résidence possède une recette des finances. Dans ce dernier cas, l'intermédiaire de la Recette des finances est obligatoire.

Pour l'acquittement des dépenses, l'emploi des mandats du Trésor réalise sans doute une grande économie de numéraire. Ce procédé n'est pas cependant aussi pratique et aussi rapide que le chèque ou le virement sur la Banque de France.

Si l'on réfléchit qu'il est très facile pour les comptables d'effectuer leurs versements de fonds à la Banque de France et de ne garder en caisse que les sommes absolument nécessaires aux petits paiements journaliers, les gros paiements devant se faire par chèques tirés sur la Banque de France, on constate que ce système aurait pour conséquence de diminuer, dans une mesure considérable, les fonds qui restent inemployés dans les caisses des comptables, de leur assigner un emploi rémunérateur pour le Trésor directement ou indirectement, de les soustraire enfin à tous les risques auxquels ils sont exposés dans les caisses des comptables.

Malgré toutes les améliorations apportées au point de vue de l'économie de numéraire, dans nos méthodes de perception, de mouvements de fonds, de paiement, on n'avait pas, à la veille de la guerre, eu recours à l'emploi du chèque.

Par contre, l'importance du rôle de la Banque de France n'échappait à personne : depuis longtemps, en effet, les Trésoriers Payeurs généraux se voyaient attaqués. Ils avaient perdu peu à peu leur rôle de ban-

quiers du pays. Les dépôts particuliers qu'ils recevaient étaient devenus infimes, par rapport à ceux qui affluèrent dans les banques. A côté d'eux, la Banque de France offrait des avantages indéniables quant au mouvement des fonds. L'idée d'utiliser son concours pour le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses avait été maintes fois émise. Comme conséquence, la suppression des trésoriers généraux semblait s'imposer.

Nous n'avons pas ici à discuter cette question, qui doit être envisagée sous différents aspects, les Trésoriers généraux n'étant pas seulement des comptables publics, mais aussi des banquiers privés dans une certaine mesure. C'est précisément à cause de ce rôle qu'ils se voyaient attaqués.

La guerre est venue. Elle nous a apporté la réforme si désirable de l'introduction du chèque dans nos méthodes de trésorerie. La Banque de France a vu s'accroître aussi son rôle. Par une anomalie singulière, les trésoriers généraux n'ont pas vu diminuer le leur.

DEUXIÈME PARTIE

L'utilisation des modes commerciaux de règlement en écritures dans notre comptabilité publique.

SECTION I

Améliorations apportées depuis la guerre dans la perception des recettes.

Les règles anciennes obligeaient le débiteur de l'État à s'acquitter en numéraire à la caisse d'un comptable déterminé. On avait peu à peu admis la pratique du mandat-contribution et les comptables étaient autorisés à recevoir en paiement des sommes dues au Trésor les reçus de fonds et les mandats de virement sur la Banque de France...

Pour les contribuables, ayant un compte de dépôt de fonds dans une banque, il aurait été infiniment plus commode de se libérer par un chèque tiré sur cette banque à l'ordre du comptable.

On avait bien été forcé d'admettre, en pratique, le chèque comme mode de libération. Mais il ne faudrait pas en conclure qu'on réalisait ainsi une économie sensible de numéraire. Le comptable était tenu, en effet,

d'encaisser matériellement les fonds. De plus, les chèques étaient quelquefois tirés sur des banques d'une localité assez éloignée de celle du comptable. Aussi n'acceptait-il, le plus souvent, que les chèques tirés sur les banques de la localité ou de localités voisines. Il se voyait néanmoins imposer des dérangements multiples pour l'encaissement matériel des fonds.

Le vrai but du chèque est d'aboutir à un règlement en écritures. S'il doit avoir pour conséquence un versement en espèces, il constitue simplement pour le tireur un moyen commode de s'acquitter de sa dette à l'égard du bénéficiaire, sans avoir pour résultat, ce qui serait un avantage, de diminuer la circulation monétaire.

Sous la pression des événements, dominé par l'impérieuse nécessité de simplifier et la tâche du comptable et celle du contribuable, dans le but enfin de réduire la circulation fiduciaire, on a admis l'emploi du chèque barré comme moyen de libération pour le débiteur de l'État (arrêté du 5 mai 1916 en matière de contributions directes et taxes assimilées ; arrêté du 28 juillet 1916 pour le paiement des contributions indirectes et du prix d'achat des produits des monopoles...)

§ 1

Emploi du chèque barré.

L'emploi du chèque est simple. Le chèque doit être émis au profit du percepteur chargé du recouvrement,

c'est-à-dire du comptable du lieu de l'imposition et exceptionnellement du comptable détenteur d'une contrainte extérieure.

Le contribuable ne pourrait s'acquitter des contributions extérieures en versant un chèque à la caisse d'un percepteur, qui n'est détenteur ni du rôle ni d'une contrainte extérieure.

Afin d'éviter tout risque de perte ou de vol, le chèque doit être barré. Entre les deux barres, le tireur doit porter la mention « Banque de France ». La sécurité est donc complète pour le tireur et pour le comptable.

Le contribuable doit joindre au chèque l'avertissement, la sommation ou l'avis réclamant le paiement, ou, à défaut, indiquer avec précision la commune, l'article du rôle et l'imputation qu'il entend donner à son versement. Ces renseignements sont nécessaires au comptable pour lui permettre d'établir la quittance et l'émargement au rôle.

Le comptable, auquel un chèque est présenté, s'assure de sa régularité et vérifie si les règles précédentes ont été exactement observées par le tireur. Il délivre ensuite la quittance extraite d'un registre à souche.

Il faut alors procéder à l'encaissement du chèque. Il ne s'agit plus ici d'encaissement matériel fait par le comptable. En conséquence, les chèques tirés sur des banques autres que celles de la localité ou des localités voisines peuvent être admis par les comptables.

Les chèques sont encaissés par la Banque de France,

et, à cet effet, ils doivent être endossés à l'ordre* de cet établissement.

La Banque de France accepte les chèques comme numéraire et en délivre au comptable un reçu en primata et duplicata.

Afin de simplifier autant que possible le service, on a pris certaines dispositions spéciales, en ce qui concerne le versement des chèques à la Banque de France.

Si le percepteur réside dans une ville autre que le chef-lieu de département ou l'arrondissement, mais qui possède une succursale ou un bureau auxiliaire de la Banque de France, les chèques sont remis directement par le comptable à la Banque, qui en délivre un reçu en primata et duplicata. L'un de ces reçus sera envoyé par le comptable au Trésorier général qui lui en accusera réception : cet accusé-réception servira au comptable de décharge provisoire, en attendant le récépissé correspondant.

Dans le cas où la Banque de France n'aurait au chef-lieu d'arrondissement ni succursale ni bureau auxiliaire, les percepteurs de l'arrondissement, à l'exception de celui résidant dans le chef-lieu, adresseront chaque jour par lettre à la Trésorerie générale les chèques reçus, sans passer par l'intermédiaire de la Recette des finances.

Le percepteur du chef-lieu d'arrondissement verse directement les chèques reçus à la Recette des finances. Celle-ci les fait immédiatement parvenir au Trésorier

Payeur général, qui les présentera à la succursale de la Banque du chef-lieu de département.

Au contraire, si la Banque a une succursale ou un bureau auxiliaire au chef-lieu d'arrondissement, tous les percepteurs de l'arrondissement, à l'exception de celui du chef-lieu, adressent leurs chèques à la Recette des finances.

Enfin les percepteurs résidant dans un chef-lieu de département ou d'arrondissement qui possède une succursale ou un bureau auxiliaire de la Banque de France, ont la faculté de déposer les chèques soit à la Banque de France, soit à la Trésorerie générale ou à la Recette des finances.

Les Trésoriers Payeurs généraux et les receveurs particuliers centralisent de même les chèques qui leur sont versés par ceux des comptables des administrations financières en résidence au chef-lieu de département ou d'arrondissement.

En résumé, toute cette procédure a pour but d'assurer la transmission rapide des chèques à la Banque de France, tout en conservant les principes d'organisation intérieure qui régissent le service des recettes.

Il importe, en effet, que les chèques soient rapidement transmis à la Banque de France, car la loi a fixé des délais assez brefs, passés lesquels « le porteur perd son recours contre le tireur, si la provision a péri par le fait du tiré après lesdits délais ». Si les chèques étaient présentés postérieurement, et que la faute en revienne au comptable, celui-ci aurait sa responsabilité engagée.

En quoi consiste le contrôle opéré par le comptable sur le chèque qui lui est remis par le contribuable ?

Les chèques, en premier lieu, doivent être réguliers. — Ils doivent être datés, et comme la loi de 1874 (qui a modifié la loi de 1865) punit d'une amende l'absence de date ou le défaut de constatation de cette date en toutes lettres, s'il s'agit d'un chèque tiré de place à place, les percepteurs doivent obligatoirement refuser tout chèque non daté ou tout chèque de place à place, qui n'aurait pas été daté en toutes lettres.

Les chèques doivent être également refusés s'ils sont émis à l'ordre d'un percepteur désigné par son nom personnel et autre que le titulaire ou l'intérimaire actuel de la perception. Mais en pratique, ces chèques sont toujours acceptés si le fonctionnaire désigné par son nom personnel est en fonctions.

Le non-barrement du chèque ou l'insuffisance du timbrage ne doit pas entraîner un refus d'acceptation du chèque de la part du comptable. Celui-ci n'aura qu'à le rectifier et le compléter.

Enfin si le chèque n'est pas présenté personnellement par le tireur, par exemple s'il est envoyé par la Poste, et si le tireur a omis de fournir des indications sur les cotes à solder, le chèque ne doit être refusé que si le comptable est dans l'impossibilité matérielle de faire application du versement.

Le chèque, selon les règles étudiées plus haut, doit être émis à l'ordre du comptable. Un chèque endossé

par le débiteur à l'ordre du comptable ne serait pas valable. Pourquoi ?

Aux termes de l'article 5 de la loi du 24 juin 1865, le porteur d'un chèque, qui n'en réclame pas le paiement dans les délais légaux, perd son recours contre les endosseurs et les libère, en principe, de toutes leurs obligations, ne laissant de recours que contre le tireur, à la condition que la provision n'ait point péri par le fait du tiré.

Si donc le chèque a été endossé par le débiteur ou par des personnes rangées par la loi fiscale parmi les débiteurs personnels ou solidaires des droits que le chèque a pour objet de régler, le comptable perdra toute faculté de recours contre le ou les débiteurs légaux du Trésor, si le chèque n'est pas touché dans les délais légaux. Or il est toujours à craindre qu'un comptable, ayant reçu un chèque endossé à son nom par le débiteur, n'ait pas le temps matériel de procéder à son encaissement.

Quoi qu'il en soit, il est possible dans certains cas d'admettre en paiement des droits dus au Trésor des chèques endossés à l'ordre du comptable.

Si, par exemple, il s'agit d'un chèque circulaire émis par la Banque de France à l'ordre d'un déposant, et endossé par le déposant à l'ordre du comptable, ce dernier n'a aucune raison de refuser le chèque. En effet, il est sûr qu'il y a eu provision préalable. Même si le chèque n'est pas présenté au paiement dans les délais légaux, le comptable garde son recours contre la banque, qui, en l'espèce, joue le rôle de tireur. L'existence de la

provision n'étant pas douteuse, le comptable peut sans aucun risque accepter de tels chèques.

En matière d'enregistrement, il arrive fréquemment qu'un débiteur, un héritier par exemple, émette un chèque à l'ordre d'un tiers, un notaire par exemple, et que ce dernier l'endosse à l'ordre du receveur. Un tel chèque est évidemment acceptable. D'une façon générale, les comptables de l'enregistrement acceptent en paiement des droits les chèques émis par les redevables à l'ordre des tiers et endossés par ceux-ci à l'ordre du receveur, pourvu que les endosseurs ne soient pas eux-mêmes débiteurs solidaires des droits, ni personnellement tenus, à tout autre titre, de l'acquittement des droits. Par exemple, on n'acceptera pas en paiement des droits de mutation par décès un chèque souscrit par un tiers au profit du redevable et endossé par celui-ci à l'ordre du receveur, mais seulement un chèque émis par le redevable à l'ordre de son notaire et endossé au profit du receveur. Un chèque, présenté en paiement des droits dus sur un acte notarié ne sera accepté que s'il est émis par le notaire personnellement tenu au paiement des droits et non s'il est endossé par lui après avoir été reçu d'un tiers, même intéressé à l'acte.

En pratique, les chèques ainsi endossés au profit des comptables doivent être présentés un certain nombre de jours avant l'expiration du délai légal de présentation au tiré (l'avant-veille s'il s'agit d'un chèque sur place et trois jours avant la date de l'expiration du délai

d'encaissement lorsqu'il s'agit d'un chèque de place à place). Cette règle est de rigueur pour les comptables, à moins que la solvabilité des tireurs ne fasse pour eux aucun doute et qu'ils estiment, sous leur propre responsabilité, que le Trésor ne court aucun risque de non-encaissement.

Supposons maintenant que le chèque ne soit pas encaissé faute de provision ou pour toute autre cause :

La Banque de France en fait alors renvoi au percepteur intéressé en lui indiquant les motifs de non-paiement. Le percepteur annule toutes les imputations données au versement lors de la réception du chèque. Il annule aussi les émargements faits au rôle et aux titres de perception.

La Banque de France a, de son côté, débité le compte du Trésor, et le Caissier Payeur central, avisé de la chose, débite à son tour le compte courant du Trésorier général intéressé.

C'est au percepteur qui a reçu le chèque impayé à poursuivre sans relâche le recouvrement. Si le contribuable s'acquitte, les sommes ainsi recouvrées sont constatées en écritures par le percepteur dans les conditions ordinaires.

La responsabilité du comptable comme celle de la Banque n'est, en résumé, engagée qu'en cas de faute personnelle de leur part : absence de contrôle du chèque présenté, négligence et retards dans le recouvrement.

L'emploi du chèque a été étendu à l'acquittement :

Des contributions indirectes et du prix d'achat des

monopoles, des droits et taxes de douane, des droits et produits recouvrés par l'Administration de l'Enregistrement, des domaines et du timbre (arrêté du 28 juillet 1916).

Comme précédemment, on s'est efforcé, en matière d'impôts indirects, de sauvegarder les droits du Trésor. Aussi l'arrêté du 28 juillet 1916 a-t-il décidé, dans son article 5, que « le receveur peut différer pendant un délai « double de celui dans lequel le paiement du chèque « doit être réclamé (article 5 de la loi du 23 mai 1865) « la remise des actes ou pièces soumises à la formalité, « ainsi que les papiers timbrés, timbres mobiles et « objets vendus par le Domaine ».

De même en matière de droits de douane, le receveur peut, pendant un délai double de celui dans lequel le chèque doit être présenté à l'encaissement, différer le permis d'enlèvement des marchandises.

Mais, évidemment, les receveurs ne devront pas user de cette faculté pour différer la remise des quittances relatives à des recettes ne représentant pas le salaire d'une formalité ou le prix d'une prestation : ainsi ils devront remettre immédiatement les quittances des droits de mutation par décès, des droits de transmission, etc...

§ 2

Emploi du chèque circulaire de la Banque de France

L'emploi du chèque a reçu un perfectionnement par l'admission, en paiement des droits dus au Trésor, des chèques circulaires de la Banque de France.

Le chèque circulaire est un chèque barré, délivré gratuitement. Il est émis par la Banque de France elle-même contre un versement en numéraire ou contre un ordre de débit au compte de dépôt du bénéficiaire. Il est payable dans tous les comptoirs de la Banque indifféremment, sans que le tireur soit obligé d'indiquer le comptoir où il sera présenté.

Les comptables auxquels des chèques circulaires sont remis doivent s'assurer que ces chèques présentent des garanties d'authenticité suffisantes. Dans le cas où le chèque n'aurait pas été émis directement à leur profit, le redevable devra l'endosser à leur nom, en datant et indiquant le lieu de l'endossement.

Comme dans le cas du chèque barré ordinaire, le comptable délivre une quittance à souche ou un récépissé portant la mention : « Reçu en un chèque circulaire sur la Banque de France ».

Si le chèque n'est pas présenté directement à la Banque de France, le comptable l'endossera à l'ordre du Trésorier général ou du Receveur des Finances.

Le grand avantage du chèque circulaire, c'est que

le bénéficiaire est sûr de l'existence de la provision, par le fait que la Banque de France ne le délivre que contre remise de fonds. Entre particuliers, certains créanciers le préfèrent à tout autre mode de payement. Ces avantages existent tout aussi bien dans les rapports des contribuables avec les comptables publics.

L'économie de numéraire est donc réalisée en ce qui concerne le recouvrement des impôts. Mais il faut remarquer que l'emploi du chèque est facultatif. C'est un des modes de libération mis à la disposition du contribuable. La pratique du chèque n'est pas assez entrée dans nos habitudes pour que l'on puisse songer à l'imposer. Théoriquement peut-être, le chèque serait-il préférable au payement en espèces. Sans doute, mais pratiquement il importe que les impôts soient perçus. Tous les contribuables n'ont pas des comptes de dépôts dans des banques. Depuis 1918, on a bien créé les comptes courants postaux et les chèques postaux. Comme nous le verrons, le chèque postal constitue, au même titre que le chèque ordinaire, un mode de règlement commode pour les contribuables. Il n'en reste pas moins vrai que tous les autres modes de libération peuvent être employés par eux ; car il a fallu, dans un intérêt supérieur, concilier l'idée de l'économie de numéraire avec celle de faciliter la tâche des contribuables.

SECTION II

Améliorations apportées depuis la guerre dans le payement des dépenses publiques.

Les dépenses publiques sont acquittées, à l'intérieur du département, par le Trésorier Payeur général ou les comptables placés sous son contrôle. On utilise, autant que possible, les fonds sur place. Mais le Trésorier général est obligé, néanmoins, de prélever les fonds à la Banque de France, dans la limite du crédit qui lui est ouvert par la Direction du mouvement général des fonds. Les fonds ainsi prélevés par le Trésorier général sont mis en caisse et remis, au fur et à mesure des besoins, aux créanciers de l'État.

Le créancier peut ne pas avoir un compte courant ouvert à son nom à la Banque de France. Dans ce cas, le Trésor se trouve débité bien avant l'emploi utile des fonds prélevés. Ces encaisses, stériles, sont ainsi exposées à des risques qu'elles ne subissent pas dans les coffres de la Banque. L'emploi du chèque serait de nature à éviter tous ces inconvénients, le Trésor n'étant débité qu'au moment du paiement et les fonds, inscrits à son crédit, ne sortant pas de la Banque.

Si le créancier a un compte à la Banque de France, l'emploi du chèque évite, en outre, le double transport de fonds de la Banque à la Trésorerie générale, et de la

Trésorerie générale à la Banque. Car tout aboutit à un règlement en écritures et cela, même si le compte est ouvert au nom du créancier dans une banque autre que la Banque de France.

CHAPITRE PREMIER

LE PAIEMENT PAR CHÈQUES BARRÉS ET MANDATS DE VIREMENT SUR LA BANQUE DE FRANCE.

La guerre est arrivée. Au début des hostilités le recouvrement des impôts se fit difficilement. Les besoins de l'État augmentaient sans cesse. On décréta le cours forcé. Les prélèvements des Trésoriers Payeurs généraux s'effectuèrent sous forme de billets. Très vite on aperçut les dangers de l'inflation fiduciaire. Le besoin d'économie de numéraire se fit sentir intensément. Dès le mois de décembre 1914, M. Ribot, Ministre des Finances, adresse une lettre commune aux Trésoriers Payeurs généraux en recommandant expressément l'emploi du chèque aux déposants de fonds à la Trésorerie générale. Ce n'est pourtant qu'au mois de février 1916 que le Directeur du Mouvement général des Fonds signale aux Trésoriers Payeurs généraux que « l'attention du ministre a été appelée sur l'augmentation des prélèvements en billets de banque qu'ils effectuent sur le compte courant du Trésor ». Certains Trésoriers généraux prélevaient à la Banque de France des petites coupures pour satis-

faire aux besoins immédiats, et des grosses coupures de 1.000 francs qu'ils gardaient en caisse, et faisaient échanger en cas de besoin. Il en résultait une augmentation de l'émission fiduciaire absolument inutile, et dont les effets généraux étaient particulièrement nuisibles.

Dans le but d'économiser le « numéraire », la Banque de France s'est déclarée prête, en février 1916, à mettre à la disposition des Trésoriers Payeurs généraux des carnets de chèques barrés. Ces chèques assimilés aux effets du Trésor sont exempts du droit et de la formalité du timbre.

Ce résultat n'a pu être acquis plus tôt à cause d'une difficulté concernant le timbrage du chèque, qu'il s'agissait de résoudre. Dès le mois d'octobre 1915, en effet, le gouverneur de la Banque de France avait proposé d'autoriser les Trésoriers Payeurs généraux à délivrer des chèques aux particuliers ayant eux-mêmes un compte à la Banque ou dans des établissements de crédit ou banques privées.

Mais la question se posait de savoir si le chèque ainsi émis était ou non soumis au droit de timbre réglementaire ? Question singulièrement importante si l'on voulait généraliser l'emploi du chèque.

La Direction de l'Enregistrement fut consultée et répondit affirmativement. Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 10 octobre 1834 « sont assimilés aux effets du Trésor, et à ce titre exempts du droit et de la formalité du timbre, les mandats tirés par les Trésoriers Payeurs généraux et servant de moyen de transmission

ou de virement de sommes affectées... aux services publics déterminés par les instructions du Ministre des Finances et qui sont exécutés par le Trésor ». Cette immunité paraît bien devoir être étendue aux chèques délivrés par les mêmes comptables et pour le même objet.

Mais le bénéfice de l'exemption d'impôt prononcée par l'article 2 a été limitée au cas d'émission de mandats non négociables. Par suite, les mandats, même destinés au service public, remis au créancier avec faculté de négociation, doivent être revêtus du timbre, comme ceux du service privé (circulaire de la Direction du Mouvement général des Fonds, 26 janvier 1884). La même règle par identité de motifs est étendue aux chèques destinés à être remis par les Trésoriers Payeurs généraux aux particuliers.

En 1916, sur les instances du Gouverneur de la Banque de France, la Direction de l'Enregistrement se livre à une nouvelle enquête et est amenée à reconnaître que la distinction contenue dans la circulaire du 26 janvier 1884 entre mandats négociables et mandats non négociables « ne reposait sur aucune considération d'ordre purement juridique ».

L'article 16, n° 1, alinéa 3 de la loi du 13 brumaire an VII, dispose, en effet, que les effets publics sont exemptés du droit et de la formalité du timbre ; et d'après l'article 1^{er} de l'ordonnance du 10 octobre 1834, on doit comprendre sous cette dénomination « les extraits d'inscriptions de rentes sur le Grand Livre, les bons du

Trésor, les mandats et traites du Trésor sur les départements, les traites du Caissier Payeur central sur lui-même, et... tous autres effets ou valeurs *négociables* et émis directement par le Trésor public ».

De plus, l'ordonnance de 1834 (art. 2) assimile expressément à ces effets, au point de vue dudit impôt, les mandats tirés par les receveurs généraux et ayant pour objet l'acquittement des sommes affectées aux services publics. Ces mandats doivent donc, en l'absence de toute restriction légale, bénéficier de l'immunité de l'impôt, alors même qu'ils ont le caractère négociable.

Donc, rien ne s'oppose, au point de vue juridique, à ce que les mandats négociables et, par voie de conséquences, les chèques à ordre émis par les Trésoriers généraux au profit des créanciers de l'État pour le paiement des dépenses publiques, soient établis sur des formules non timbrées.

L'emploi du chèque barré est donc admis depuis le mois de février 1916 au profit des créanciers de l'État. Comme le chèque barré ne peut être encaissé que par un banquier, le créancier de l'État, auquel le chèque est remis en paiement et qui n'a pas de compte à la Banque de France, doit le faire encaisser par la Banque dans laquelle il a un compte.

Cependant, le montant du chèque étant imputable sur le crédit qui est ouvert au Trésorier Payeur au compte du Trésor à la Banque de France, on n'a pas cru possible, en février 1916, d'en autoriser le paiement dans une

succursale autre que celle de la résidence du Trésorier Payeur général.

Chacun de ces chèques est signé par le Trésorier général ou son fondé de pouvoir auprès de la Banque et il est frappé du timbre sec de la Trésorerie générale.

Enfin chacun de ces chèques comporte deux talons-avis :

Le Trésorier général détache celui de gauche et l'envoie à la Direction du Mouvement général des fonds, qui peut ainsi suivre l'emploi des crédits ouverts au Trésorier général.

Le talon de droite est remis, en fin de journée, à la succursale de la Banque. Tous ces talons-avis seront adressés finalement au siège central qui débitera le compte du Trésor de leur montant.

L'analogie est complète avec l'emploi des reçus provisoires de virement.

Cependant l'emploi de cette facilité nouvelle, mise à la disposition du public, n'était nullement obligatoire. On se bornait à en recommander la pratique.

Au contraire, par une lettre commune adressée, le 9 mai 1916, aux trésoriers généraux, la Direction du Mouvement général des fonds prescrit l'emploi du chèque et du mandat de virement pour payer les fournisseurs de l'État, créanciers d'une somme supérieure à 1.000 francs.

Dans quelle mesure une lettre commune ou une circulaire peut-elle imposer l'emploi obligatoire du chèque en matière de paiement ?

Une réponse affirmative est impossible à donner, le

créancier n'étant tenu d'accepter que les monnaies ayant cours légal ou des billets de la Banque de France. Le chèque, il est vrai, garantit au créancier une remise d'espèces, en écritures tout au moins. Quoi qu'il en soit, il semble qu'en pratique, lorsque le créancier refusait de recevoir un chèque, le comptable faisait fléchir la règle imposée par la Direction du Mouvement général des fonds en 1916.

Le paiement par chèques barrés, tel qu'il était organisé en mai 1916, ne s'imposait que vis-à-vis des fournisseurs de l'État, créanciers d'une somme supérieure à 1.000 francs. Son emploi n'était donc pas général. Il en était de même pour le mandat de virement. Mais l'emploi du mandat de virement suppose, obligatoirement, que le bénéficiaire a un compte courant ouvert à son nom à la Banque de France.

L'emploi du chèque barré et du mandat de virement ne change en rien les règles de la comptabilité publique, concernant le contrôle opéré par le comptable payeur.

Le comptable qui remet un chèque n'est sans doute pas « payeur » au sens rigoureux du mot, en ce sens qu'il ne remet pas au créancier des espèces, monnayées ou des billets ayant cours légal. Néanmoins le chèque, remis par lui, représente bien pour le créancier une mise en possession future de la somme inscrite sur le chèque. C'est dans cette mesure que le comptable peut être dit « payeur ».

Il doit, comme pour le paiement en espèces, contrôler les pièces présentées à l'appui de l'ordonnancement.

C'est comme comptable qu'il agit ainsi. Le mandat d'ordonnancement revêtu de son « vu bon à payer » et présenté par le créancier, il doit ensuite exercer son contrôle en tant que payeur, et à ce titre contrôler l'identité et la capacité de la partie prenante. Il doit vérifier si le titulaire du chèque est bien celui dont le nom est inscrit sur les pièces justificatives de la créance. Il doit reconnaître s'il est capable de recevoir le paiement de sa créance. Il doit enfin s'assurer si celui auquel il a remis le chèque, en échange de sa signature sur la quittance, est bien le véritable créancier. A partir de ce moment, la responsabilité du comptable est couverte. Si le chèque venait à être volé ou perdu, et si son recouvrement était effectué à l'insu du véritable possesseur, la responsabilité en incomberait à la Banque qui l'aurait présenté à l'encaissement à la Banque de France.

Pour le mandat de virement, le contrôle est le même, mais, en outre, le comptable doit s'assurer de l'exactitude des indications portées sur le mandat de virement quant au numéro du compte à créditer.

Le paiement par chèques barrés et mandats de virement n'a donc pas pour conséquence de simplifier la tâche du comptable quant au contrôle qu'il a à exercer. Par contre, il évite des transports de fonds qui peuvent, dans certains cas, être absolument inutiles.

On ne peut qu'approuver l'idée d'obligation qui est attachée à son emploi. On peut supposer, en effet, que les fournisseurs, créanciers de sommes assez importantes, ont tous des comptes de dépôts de fonds. Si, au

contraire, ils n'ont pas encore pris cette habitude, l'occasion est bonne de la leur imposer. Les fournisseurs peu importants, mais dont les créances dépassent habituellement 1.000 francs, n'auraient pas à se plaindre en objectant que dans leurs rapports avec leurs autres clients ils ne font jamais usage du chèque. Car on pourrait leur répondre que le dépôt de fonds peut ne pas être fait dans une banque, mais à la Trésorerie générale même, et que dans ce cas l'utilisation de leur dépôt de fonds leur serait néanmoins utile. ne serait-ce que pour acquitter plus facilement leurs impôts.

L'emploi du chèque barré présente enfin cet avantage que s'il est perdu ou volé le comptable peut en délivrer un duplicata avec les mêmes indications que sur l'original. Mais il doit s'entendre, au préalable, avec le directeur de la succursale de la Banque de France sur laquelle le chèque a été émis.

L'emploi du chèque barré, tel qu'il est réglé d'après la lettre du 9 mai 1916, présente néanmoins des inconvénients.

Le plus sensible est l'obligation imposée au créancier de l'État de se présenter en personne à la Caisse du payeur ou de donner procuration à un tiers également tenu de se présenter afin d'obtenir le chèque barré. On n'a pas admis la faculté pour le comptable d'adresser directement le chèque au créancier, sans imposer à ce dernier un dérangement qui peut être gênant. Car les paiements effectués par les comptables publics doivent l'être dans des conditions qui permettent de constater de façon

régulière la libération du Trésor. Il faut, en effet, que le comptable obtienne une quittance libératoire pour le Trésor et, à cet effet, il doit contrôler l'identité de la partie prenante et sa capacité. Il doit obtenir sa signature (article 363 du décret du 31 mai 1862). L'envoi du chèque par correspondance aurait été de nature à rendre difficile, sinon impossible, un tel contrôle.

Sans doute le créancier habitant dans une ville très éloignée de la résidence du Trésorier Payeur général sur lequel son mandat était assigné avait-il la faculté de se faire payer par un mandat de trésorerie. Un créancier habitant Paris pouvait se faire envoyer par le Trésorier général de Poitiers un mandat de trésorerie tiré sur la caisse centrale du Trésor public. Mais le créancier ainsi en possession de son mandat devait attendre 10 à 15 jours avant d'être payé, car il fallait que la Caisse centrale fût avisée par le Trésorier général de Poitiers du paiement qu'elle allait avoir à faire pour le compte de celui-ci. En outre, le créancier se voyait imposer des attentes, souvent fort longues, devant les guichets de la Caisse centrale. Aussi certains fournisseurs préféraient-ils s'imposer le voyage de Paris à la Trésorerie générale, où le mandat de paiement était assigné, afin d'y retirer le chèque barré.

Le chèque barré ne peut, en outre, être délivré que par les Trésoriers généraux. Les fournisseurs, qui pouvaient précédemment se faire payer à la Recette particulière, étaient contraints de se présenter à la Trésorerie générale.

En résumé, l'emploi du chèque barré, si commode qu'il fût, présentait cependant quelques inconvénients. Il ne supprimait pas les démarches imposées au créancier sous l'empire des règles du décret du 31 mai 1862.

A Paris, la Caisse centrale du Trésor, du 1^{er} au 15 mai 1916, a payé 93,2 0/0 en virements ; 0,7 0/0 en chèques barrés ; 6,1 0/0 en numéraire.

Comme le signalait le Ministre des Finances dans son rapport du 20 juin 1916 au Président de la République, si les résultats de ces mesures ont été satisfaisants à Paris, où, dans la première quinzaine du mois de juin, les paiements effectués en numéraire par la Caisse centrale n'excédaient pas 3,5 0/0, les fournisseurs des départements, notamment dans la région de l'Ouest, opposaient une résistance motivée, semblait-il, par le désir d'éviter le recours aux banquiers (1).

Afin d'aplanir ces difficultés et de généraliser l'usage des modes commerciaux de paiement dans le règlement des dépenses publiques, le Ministre des Finances a réuni une Commission avec mission d'étudier quels seraient les moyens qui permettraient d'atteindre le but désiré. Cette Commission déposa son rapport au mois de juin 1916, et le 20 du même mois, le Président de la République signait un décret introduisant dans notre comptabilité publique le payement par virement

(1) Voir la déclaration de M. RIBOT à la séance du 20 mai 1916 de l'Académie des Sciences morales et politiques (*J. O.* du 24 mai 1916, p. 4.631, col. 1).

de compte et mandats-cartes postaux des dépenses de l'État et des départements.

CHAPITRE II

PAYEMENT PAR VIREMENT DE MANDAT ORDONNANCÉ.

Les règles en vigueur de la comptabilité publique imposaient au comptable payeur des contrôles multiples, quelquefois difficiles à exercer, et au créancier des dérangements et des retards.

Il arrivait souvent à un créancier, en possession de son titre de paiement, de présenter à l'encaissement un mandat émis sur la caisse d'un autre Trésorier Payeur général. Le comptable, auquel le mandat était ainsi remis, le prenait seulement à « l'encaissement ». Il le faisait acquitter par l'intéressé et le transmettait au Trésorier Payeur désigné sur le mandat, en lui demandant l'autorisation de payer pour son compte. Sur réponse affirmative, le comptable payait pour le compte du Trésorier Payeur général, qui le couvrait en écritures. Ainsi le créancier avait dû se déranger deux fois et un temps assez long avait pu s'écouler avant qu'il ne soit payé.

L'emploi du chèque barré ne supprime pas ces inconvénients.

Le but poursuivi par le décret du 20 juin 1916 est donc de mettre les fonds en la possession du créancier

sans lui imposer de déplacement, et sans qu'il ait à donner personnellement quittance.

Le système institué supprime toute opération intermédiaire et toute démarche pour le créancier, au moyen d'un simple virement comportant inscription du montant de sa créance au crédit d'un compte de dépôt ouvert à son nom, soit à la caisse centrale du Trésor public, ou dans une Trésorerie générale, soit à la Banque de France ou dans une banque possédant elle-même un compte à la Banque de France.

L'État ou le département se trouve libéré par l'inscription de la somme due au compte de dépôt du créancier, si ce compte est ouvert à la Caisse centrale du Trésor public ou dans une Trésorerie générale, et dans les autres cas par le crédit ouvert à la Banque mandataire du créancier intéressé.

On voit combien ce système paraît simple. Nous allons en examiner les détails d'application. Nous verrons enfin les questions qu'il soulève.

§ 1

Cas dans lesquels ce mode de paiement est utilisé.

Le décret du 20 juin 1916 l'autorise uniquement pour l'acquittement des dépenses de l'État et des départements. Il a reçu depuis de notables extensions.

A l'avenir, l'insertion dans tous les marchés d'une

clause prévoyant le paiement par virement de compte est obligatoire.

Comme la circulaire du 9 mai prescrit que tous les paiements aux fournisseurs de l'État, créanciers d'une somme supérieure à 1.000 francs, seront effectuées au moyen de virements et chèques barrés sur la Banque de France, on peut se demander dans quelle mesure le nouveau décret du 20 juin 1916 se concilie avec la circulaire du 9 mai.

Il convient de distinguer, selon que la dépense est engagée ou non en vertu d'un marché.

Lorsqu'il y a passation de marché, l'ordonnateur est tenu d'y faire insérer une clause rendant obligatoire le paiement par virement de compte (décret du 20 juin 1916).

Une circulaire adressée aux ordonnateurs (4 novembre 1916) précise même que l'emploi de ce mode de règlement doit être stipulé à l'exclusion de tout autre, y compris celui du chèque barré ou mandat de virement sur la Banque de France, ce dernier mode de paiement n'étant plus applicable qu'aux titulaires d'un compte à la Banque de France.

Au contraire, pour l'acquittement des dépenses ne donnant pas lieu à marché, l'emploi du chèque barré ou du mandat de virement est possible.

La clause de règlement par virement de compte à insérer dans les marchés devra, suivant les cas, être rédigée dans l'une des formes ci-après :

a) *L'Etat (ou le département de...) se libérera des*

sommes dues en exécution du présent marché en en faisant porter le montant, conformément aux dispositions du décret du 20 juin 1916, au crédit du compte ouvert dans les écritures de la Caisse centrale du Trésor public (ou de la Trésorerie générale de...) au nom de....., sous le n^o.....

b) L'Etat (ou le département de...) se libérera des sommes dues en exécution du présent marché en en faisant donner, conformément aux dispositions du décret du 20 juin 1916, crédit à la banque de..., à charge par elle d'en imputer le montant au compte ouvert dans ses écritures au nom de... sous le n^o...

Lorsque l'emploi du payement par virement n'est pas obligatoire, le créancier peut en demander l'application par une mention inscrite sur ses mémoires ou factures. Mais si ces derniers avaient été déjà produits avant la mise en application du décret du 20 juin 1916, ou lorsqu'il s'agit d'un marché en cours d'exécution, la demande peut en être faite sous forme d'une simple lettre adressée à l'ordonnateur et destinée à être remise au comptable en même temps que le titre de payement.

Ce mode de payement a donc été surtout institué en vue de l'acquittement des dépenses afférentes aux fournitures et travaux.

Mais tout intéressé pourra se le voir appliqué. Il adressera à l'ordonnateur une demande qui pourra être générale et viser à l'avenir tous les mandats délivrés à son nom.

Ces dispositions ont une portée très générale. Mais elles supposent que le créancier est titulaire d'un compte

de dépôt de fonds. Le décret du 20 juin 1916 impose donc, dans les cas où son application est rendue obligatoire, une ouverture d'un compte de dépôts de fonds si le créancier n'en était pas déjà titulaire soit à la Caisse centrale du Trésor ou dans une Trésorerie générale, soit à la Banque de France ou dans une banque quelconque.

Or, avant le 20 juin 1916, les particuliers n'avaient pas la faculté de déposer leurs fonds à la Caisse centrale du Trésor public. Aussi un arrêté en date du 23 juin 1916 a-t-il organisé à la Caisse centrale « un compte de dépôts destiné à retracer l'entrée et la sortie des sommes ordonnancées ou mandatées au profit des créanciers de l'État » (article 1).

§ 2

Fonctionnement pratique du paiement par virement de compte.

Le but est de dispenser le créancier de toute intervention personnelle. Cependant il faut procéder de telle sorte qu'aucune fraude ne soit possible, et le contrôle du comptable, s'il doit être supprimé, ne doit pas laisser place à des erreurs qui rendraient impossible l'application du paiement par virement de compte. Le problème était complexe : « il s'agissait de rajeunir nos méthodes administratives pour les rapprocher des pratiques commerciales plus rapides et plus simples ; mais il importait aussi de ne toucher qu'avec prudence

à une réglementation qui a fait ses preuves et de ne pas affaiblir les garanties du Trésor actuellement couvert par la responsabilité personnelle des comptables contre les risques de faux paiements » (Rapport au Président de la République, précédant le décret du 29 juin 1916).

Pour payer par virement, il faut d'abord établir le titre de paiement ; il faut le soumettre ensuite au comptable afin d'obtenir son « vu bon à payer » ; il faut enfin effectuer le virement.

A. — *Etablissement des mandats.*

L'ordonnateur, après avoir vérifié les titres produits par le particulier à l'appui de sa créance, délivre un mandat au nom du créancier. Au-dessous du nom de celui-ci, il fait mention du mandataire désigné pour créditer le compte de l'intéressé (Caisse centrale du Trésor public, Trésorerie générale, Banque de France ou toute autre Banque), puis il inscrit au-dessous le numéro du compte de dépôt du créancier.

L'ordonnateur porte également ces indications au verso du mandat, mais dans un ordre différent, qui est le suivant :

Le nom du mandataire, le nom du créancier titulaire du compte, et enfin le numéro du compte.

Par exemple, un titre de paiement émis au profit de M. Dupont, qui a demandé que le montant en soit porté au compte ouvert à son nom sous le numéro 1502, portera les mentions suivantes :

Au recto : M. Dupont.

Par la banque X... (succursale de...).

Compte n° 1502.

Au verso : Mandataire désigné : banque X... (succursale de...).

Titulaire du compte : M. Dupont.

Numéro du compte : 1502.

En comparant ces différentes mentions, l'ordonnateur devra s'assurer qu'il y a concordance entre le titulaire du mandat et le titulaire du compte à créditer ; et comme les indications concernant le titulaire du mandat doivent concorder avec celles qui ressortent des titres de créances, c'est bien le véritable créancier qui sera finalement crédité, c'est-à-dire payé.

Cette concordance entre le titulaire du mandat et le titulaire du compte est obligatoire. En particulier, lorsque le titulaire du mandat est une Société, le titre de paiement ne pourra indiquer comme devant être crédité qu'un compte ouvert au nom de cette Société. Par exemple, un mandat délivré au nom de la Société « la Fourmi » et indiquant M. X..., membre du Conseil d'administration, comme titulaire du compte à créditer, ne pourra être admis par le comptable.

B. — *Contrôle opéré par le comptable.*

Les mandats sont adressés au comptable, accompagnés des pièces justificatives. L'ordonnateur y joint un bordereau d'émission, en tête duquel est inscrite à l'encre

rouge la mention : « à payer par virement de compte ».

A cet envoi sont annexés des avis de crédit, préparés d'avance par l'ordonnateur, mais qui cependant ne portent aucune indication de somme et de date. Ils sont destinés à être ultérieurement remis aux créanciers par l'ordonnateur, afin de les informer que le Trésorier général a pris ses dispositions pour l'inscription au crédit de leur compte du montant du mandat délivré à leur profit.

En possession des pièces précitées, le comptable doit s'assurer s'il y a concordance entre la désignation du bénéficiaire du mandat et celle du titulaire du compte à créditer. Cette vérification se fait automatiquement, par la simple comparaison des mentions portées au recto et au verso du mandat. Le comptable vérifie en outre, en se reportant aux clauses insérées dans les marchés ou aux demandes formulées sur les mémoires ou factures, ou par lettres spéciales, si les indications fournies tant sur le mandataire choisi par le créancier que sur le numéro du compte à créditer, ouvert chez ce mandataire, concordent bien avec celles inscrites sur les titres de paiement.

En résumé, le comptable n'a qu'à s'assurer si les indications portées sur le mandat sont bien exactes. Il s'en acquitte par une simple comparaison avec les pièces justificatives.

Le comptable fera, s'il y a lieu, application des oppositions ou saisies-arrêts.

Si les titres de paiement sont reconnus réguliers, le

Trésorier général appose son « Vu bon à payer » au verso, et il a soin de dater.

La date a ici une importance particulière, car elle détermine le jour à partir duquel ne pourront plus avoir d'effet, en ce qui concerne ces mandats, les saisies-arrêts, oppositions, transports, cessions et toutes autres significations ayant pour objet d'arrêter le paiement des créances (Art. 7, décret 20 juin 1916). La circulaire aux comptables, prise en vertu du décret, stipule même que cette dernière précaution devra être prise désormais pour le visa de tous les mandats, quel que soit le mode de règlement adopté.

Mais à cette règle de l'article 7, on apporte dans la pratique un tempérament. Au cas où les oppositions faites après l'accomplissement de la formalité du visa interviendraient néanmoins avant que le compte du créancier soit crédité ou avant qu'on ait lieu de le supposer, c'est-à-dire soit antérieurement à l'inscription de la somme due au compte de l'intéressé, dans les écritures du Trésorier général sur la caisse duquel le paiement est assigné ; soit avant la remise des mandats à la banque chargée de créditer le compte du créancier, soit enfin avant l'envoi des mandats à une trésorerie générale autre que celle du lieu d'assignation et qui aurait été désignée par le créancier pour procéder au virement, dans tous ces cas le comptable, malgré l'article 7 du décret du 20 juin, devrait tenir ces oppositions pour valables et en faire aussitôt application.

Les mandats revêtus du « Vu bon à payer » ne sont

pas renvoyés aux ordonnateurs, comme lorsqu'il s'agit de paiements à effectuer en numéraire ou par chèques barrés. Le comptable en accuse simplement réception à l'ordonnateur et retourne seulement à celui-ci les avis de crédit après les avoir complétés par l'inscription de la somme nette à payer. Il les signe et, dans le cas où le compte de dépôt est ouvert à la Trésorerie générale, indique la date où il a été crédité.

Il appartient à l'ordonnateur de transmettre au créancier l'avis de crédit.

C. — *Inscription des sommes nettes à payer au compte des créanciers.*

Le créancier peut avoir un compte ouvert soit à la Caisse centrale ou dans une Trésorerie générale, soit dans une banque. Le mécanisme du virement n'est pas le même dans ces différents cas :

1^o Le créancier a un compte ouvert dans les écritures de fonds particuliers à la Trésorerie générale.

Le comptable crédite ce compte du montant des sommes inscrites sur le titre de paiement. Et il débite le compte dépenses publiques (1).

(1) Le comptable appose sur les lettres d'avis d'ordonnance ou sur les mandats le timbre « Payé » et y attache pour valoir quittance les reçus constatant l'opération susvisée. Le compte « Dépenses publiques » est, en outre, débité du montant des retenues portées s'il y a lieu au crédit d'autres comptes, tels que : retenues pour pensions civiles, caisse en ce qui concerne le prix des timbres quittances, caisse des dépôts et consignations pour les oppositions sur traitement.

2^o Le créancier a son compte ouvert dans les écritures d'un autre Trésorier général que celui chargé du paiement.

Ce dernier comptable appose son « vu bon à payer » sur le mandat et l'adresse à son collègue. Celui-ci crédite le compte ouvert dans ses écritures au nom du titulaire du mandat (1).

3^o Lorsque le créancier a un compte à la Caisse centrale, on suit la même marche que précédemment.

4^o Le créancier a un compte de dépôt dans une Trésorerie générale et le mandat est assigné sur la Caisse centrale du Trésor public. La Caisse centrale envoie alors le titre de paiement au Trésorier qui crédite le compte du particulier. Dès la réception du titre de paiement et du reçu de dépôt correspondant, elle couvre en écritures le Trésorier général.

5^o Le créancier a son compte à la Banque de France ou dans une autre banque.

Dans le plus bref délai les titres de paiement doivent être remis par le Trésorier Payeur général à la succursale de la Banque de France de sa résidence (même s'ils désignent une autre succursale), afin de procéder au virement. A ces titres est joint un bordereau en double

(1) Le Trésorier Payeur qui a crédité le compte ouvert dans ses écritures de fonds particuliers débite le compte « Divers L/C de paiements à présentation », et il renvoie ensuite le titre de paiement accompagné du reçu de dépôt au Trésorier Payeur du lieu d'assignation. Celui-ci, pour couvrir son collègue, emploie un mandat sur le Trésor. En même temps il débite le compte : « Dépenses publiques » par le crédit du compte : « Emissions de mandats sur le caissier du Trésor ».

exemplaire et comportant ordre du comptable de faire créditer les comptes des créanciers. Ce bordereau ne sera valable que s'il est signé du Trésorier général ou de son fondé de pouvoirs accrédité auprès de la succursale de la Banque de France. L'une des expéditions du bordereau sera aussitôt restituée au Trésorier général revêtue d'un accusé de réception.

Tous les titres ne concernant pas des comptes de dépôts ouverts à la Banque de France, elle ne retiendra que ceux qui la concernent et fera parvenir les autres aux banques intéressées.

La banque qui aura dans ses comptes le dépôt de fonds du créancier visé créditera le compte de celui-ci et portera sur les titres de paiement une mention dûment visée constatant cette inscription.

Les titres de paiement (lettres d'avis d'ordonnance ou mandats) ainsi annotés seront retournés au comptable soit directement par la Banque de France, soit par son intermédiaire s'il s'agit d'un virement effectué par une autre banque. Dans ce dernier cas, la Banque de France créditera la Banque intéressée (mention en sera faite au verso des titres de paiement) (1).

A quel moment le Trésor est-il libéré ?

(1) Dès la réception de ces pièces, le Trésorier général les frappera du timbre « Payé » et débitera de leur montant le compte « Dépenses publiques » par le crédit du compte « Banque de France S/C de prélèvements autorisés » et délivrera à la succursale de la Banque un reçu provisoire de virement.

En outre, le Trésorier Payeur débitera le compte « Dépenses publiques » du montant des retenues portées en recette à d'autres comptes.

Avec le nouveau mode de règlement, la libération du Trésor résulte non plus de la délivrance matérielle des fonds entre les mains du créancier, mais de l'inscription de la somme due au crédit d'un compte ouvert à son nom. (Rapport précédant le décret du 20 juin 1916. *J. O.*, p. 5531.) Le particulier n'a plus, dès ce moment, le Trésor en face de lui, mais le banquier, qui devient ainsi son débiteur. L'attestation du banquier que la somme due a été inscrite au crédit du compte indiqué tient lieu d'acquit au Trésor. Ainsi le créancier n'a plus à se déranger pour donner personnellement quittance.

§ 3

Portée de la réforme quant à la responsabilité du comptable.

Le comptable payeur doit exercer, d'après les règles du décret du 31 mai 1862, un double contrôle.

En tant que comptable, il doit vérifier si l'ordonnateur a observé les lois et règlements sur la comptabilité publique : y a-t-il service fait ? Y a-t-il justification du service fait... A ce point de vue, il n'était pas nécessaire d'apporter des changements à un contrôle absolument essentiel, et qui a pour but de dégager la responsabilité des ordonnateurs.

En tant que payeur, le comptable doit s'assurer de l'identité et de la capacité de la partie prenante, contrôle difficile à exécuter et susceptible de retarder le paiement.

On n'a jamais eu pour objet de réformer radicalement toutes les règles de notre comptabilité publique qui concernent le contrôle opéré par le comptable. On a eu uniquement en vue l'amélioration des opérations matérielles de paiement et c'est à ce point de vue que des modifications profondes ont été apportées au contrôle exercé par le comptable, en tant que payeur.

Avec le paiement par virement de compte, le comptable n'a plus aucun rapport avec le créancier. Il doit uniquement vérifier la concordance entre le titulaire du compte et le titulaire du mandat, qui doit être le véritable créancier.

Car la tâche imposée au comptable-payeur est de s'assurer que le compte du véritable créancier sera finalement crédité de la somme due par le patrimoine public.

Le comptable-payeur n'a donc plus à contrôler l'identité et la capacité prenante, puisqu'il ne lui remet plus personnellement les fonds. Supposons que ce créancier ait un compte ouvert chez le Trésorier Payeur chargé du paiement. En tant que comptable-payeur de l'État, il n'a plus qu'à opérer les vérifications que nous venons d'énoncer. Mais il est, en outre, le banquier du particulier, puisqu'il lui a ouvert un compte de dépôt dans ses écritures. Et quoique le Trésor soit libéré par l'inscription de la somme due au crédit du compte du créancier, le Trésorier général n'en doit pas moins contrôler l'identité et la capacité de la partie prenante, puisqu'il est appelé à délivrer les fonds au particulier, puisqu'il est

payeur. Evidemment ce contrôle lui sera facile, le créancier étant son client. Dans ce cas, le Trésorier général est responsable à la fois comme comptable public et comme payeur privé.

La distinction entre ces deux responsabilités est, au contraire, très nette lorsque le créancier a un compte de dépôt soit dans une autre Trésorerie générale, soit dans une banque. Le banquier ou le Trésorier général, qui a le compte du créancier dans ses écritures, se trouve substitué au Trésor, dans sa qualité de débiteur vis-à-vis de son client, lorsque le compte de ce dernier a été crédité.

Le compte du créancier une fois crédité, les erreurs qui surviendraient tant au point de vue de l'identité que de la capacité de celui qui viendra retirer les fonds du crédit de ce compte, sont à la charge du payeur, c'est-à-dire, en l'espèce, la banque et le Trésorier général qui a payé pour le compte de son collègue.

Ces erreurs, dont la charge incomberait au payeur, sont minimales : un tiers pourrait peut-être tenter de toucher la somme inscrite au crédit du véritable créancier. Mais il ne pourrait agir ainsi qu'en faisant un faux, en imitant la signature du titulaire du compte. Or les établissements de crédit ont des moyens de vérification. Le risque couru par le payeur-privé est bien inférieur à celui qui incombait au Trésorier général lorsqu'il acquittait un mandat de paiement. Le créancier pouvait perdre ce papier. D'autre part, le comptable exigeait, sans doute, des preuves d'identité, mais bien souvent la signature du

véritable bénéficiaire lui était inconnue, et enfin il se montrait peu exigeant sur la preuve de l'identité.

Le comptable public n'a pas, davantage, à se préoccuper de la capacité de la partie prenante. Du reste, une fois acquise la certitude que le compte du véritable créancier sera bien crédité, la responsabilité du comptable payeur est couverte en principe.

S'il vient à avoir connaissance d'événements de nature à modifier la capacité juridique du créancier, il devra s'abstenir de procéder au virement. Mais le comptable n'a pas à se renseigner personnellement sur ce point. Il garde une attitude purement passive.

De même, nous savons que les oppositions, saisies-arrêts, transports, cessions et toutes autres significations ayant pour objet d'arrêter le paiement de la créance n'ont plus d'effet après que le comptable a délivré son « vu bon à payer » daté et signé sur le titre de paiement. Cela marque bien que le comptable n'est plus payeur, au sens strict du mot, et qu'il n'a plus à contrôler la capacité de la partie prenante. La meilleure preuve qu'on en puisse donner est que dans le cas spécial où une opposition serait restée sans effet en raison de l'inscription préalable de la somme due au compte ouvert au créancier à la Trésorerie générale, il devrait être sursis provisoirement à la sortie des fonds. Mais dans ce cas, le Trésorier général inviterait le tiers opposant à lui adresser une nouvelle signification, non pas en tant que représentant l'État ou le département, mais comme simple dépositaire de fonds.

§ 4

Fonctionnement du paiement par virement de compte dans certaines hypothèses particulières.

Supposons en premier lieu que le créancier, ayant demandé l'application du paiement par virement à son compte dans une banque, meure avant l'émission du mandat de paiement. L'ordonnateur en est généralement avisé. Le mandat est alors émis au profit des héritiers. Le paiement se fera-t-il par virement ?

Il semble que si l'on se trouve dans un cas où ce mode est rendu obligatoire, on ne puisse s'y dérober. Mais, alors, il ne faudrait plus tenir compte des indications insérées obligatoirement dans le marché et visant le titulaire du compte (le nom du défunt et le numéro de son compte). De plus, pour permettre le contrôle exercé par le comptable sur la concordance entre le bénéficiaire du mandat et le titulaire du compte à créditer, une demande spéciale à chaque héritier et rédigée dans les formes voulues (c'est-à-dire contenant l'indication du titulaire du compte, du numéro de ce compte et du mandataire) serait nécessaire.

Dans ce cas, l'application du virement soulève des difficultés, nécessite des formalités supplémentaires et cause de sensibles retards. Aussi, en pratique, certains trésoriers-payeurs se refusent-ils au virement. On retombe alors dans la règle ancienne.

En second lieu, supposons le cas du paiement fait à une Société créancière de l'État ou d'un département. Nous retrouvons ici la distinction entre le comptable et le payeur.

Toutes les précautions ont été prises pour que le compte de la Société soit bien crédité. Le contrôle du comptable ne s'exerce que dans ce sens. Le titre de paiement, nous le savons, lorsqu'il sera émis au nom d'une société, ne pourra indiquer comme devant être crédité qu'un compte ouvert au nom de cette collectivité. Un mandat, par exemple, délivré au nom de la Société « la Fourmi » ne pourrait indiquer comme devant être crédité le compte de « M. Durand », administrateur de cette Société. Il faut qu'il y ait concordance entre le bénéficiaire du mandat et le titulaire du compte à créditer. C'est la règle fondamentale en matière de paiement par virement.

Le comptable aura simplement à s'assurer que cette règle n'est pas transgressée.

La Banque qui a dans ses écritures le compte ouvert au nom de la Société « la Fourmi » crédite ce compte. Cette opération est certifiée par la signature du Directeur de l'Agence sur le titre de paiement qui est renvoyé au comptable pour valoir décharge. Le Trésor est libéré.

En pratique, ce mode de paiement constitue une amélioration très grande, dans l'hypothèse qui nous intéresse actuellement, sur les méthodes antérieures.

Autrefois, en effet, la Société « La Fourmi » ne pouvait

se faire payer, que par la remise des fonds faite par le comptable entre les mains de M. Durand, administrateur de ladite Société. Celui-ci devait fournir au comptable un extrait de l'acte de Société, prouvant qu'il avait le droit de donner quittance au nom de celle-ci. Si la Société « la Fourmi » était liée par de nombreux contrats, soit avec l'État, soit avec plusieurs départements, il fallait présenter, à chaque Trésorier général et pour chaque paiement, un exemplaire de l'acte de Société ; il fallait que l'administrateur ayant capacité pour donner quittance se déplaçât sans cesse.

Aujourd'hui, les comptables n'étant plus payeurs dans notre cas n'ont plus à exiger la présence de l'administrateur, ni la production de l'acte de Société. Ils ne contrôlent plus l'identité et la capacité de la partie prenante.

Cela regarde la Banque dépositaire des fonds de la Société. Or il est certain que lorsque le compte aura été ouvert, M. Durand aura produit à l'agence X l'extrait des statuts en vertu desquels il a pouvoir de donner valablement quittance au nom de la Société « la Fourmi ». Par la suite on n'exigera plus la production de ces statuts, mais seul M. Durand pourra effectuer des retraits de fonds. De plus, la Société effectuant des opérations sur tout le territoire pourra se faire régler par virement au crédit du même compte, et l'administrateur ne se verra plus imposer aucun déplacement pour donner personnellement quittance.

§ 5

Extension donnée au mode de règlement de dépenses par virement de compte.

Le décret du 20 juin 1916 ne visait que les dépenses de l'État et des départements.

Un décret du 16 novembre étendit au paiement des dépenses des administrations financières l'emploi du virement de mandats ordonnancés et des mandats-cartes postaux.

L'emploi du paiement par virement de compte est autorisé :

Pour l'acquittement des dépenses du Service des Poudres et Salpêtres, des Chemins de fer de l'État (circulaire de la Comptabilité publique du 21 décembre 1916) ;

Pour l'acquittement des dépenses de l'Office National de Navigation, du Ravitaillement civil, du Service de mise en culture des terres, de l'Imprimerie Nationale, des Monnaies et Médailles, pour le paiement des achats de chevaux du service de remonte (circulaire du 15 septembre 1917) ;

Pour le paiement du prix des réquisitions (circulaire de la Comptabilité publique du 8 novembre 1918).

Puis les décrets en date du 23 août 1919 et du 7 mai 1920

l'ont étendu ainsi que le payement par chèques barrés à l'Algérie, à la Tunisie et à la Martinique.

Enfin depuis la convention du 26 octobre 1917 (article 7), la Banque de France assume gratuitement la charge de payer par virement les mandats transmis par les comptables du Trésor et établis par les communes et Etablissements publics au profit de leurs créanciers ayant des comptes ouverts, soit à la Banque de France, soit dans une autre banque titulaire d'un compte à la Banque de France.

§ 6

Résultats pratiques de ces différentes mesures.

Comme on pouvait s'y attendre, l'application du virement, du chèque barré, du mandat-carte, a rencontré les plus vives résistances tant de la part des particuliers que de celle des comptables et fonctionnaires.

Nous ne sommes pas encore convaincus, en France, des immenses avantages du chèque et du dépôt en banque. Les auteurs qui étudient ces questions emploient même le mot « convertir ». En effet, nous ne sommes pas tous « convertis ». L'immense majorité des petits rentiers, des petits épargnants, préfère garder à domicile le numéraire qui devra suffire aux besoins journaliers, faire face aux éventualités fâcheuses et sur lequel périodiquement on prélèvera de quoi acheter un fonds dit de « père de famille ».

Beaucoup de comptables vivent encore les yeux fixés sur le décret du 31 mai 1862 et les instructions générales.

M. Landry, dans son rapport sur le projet de loi portant renouvellement du privilège de la Banque de France (1), s'exprime ainsi :

« Au fond, les fonctionnaires ont encore une mentalité
« de payeurs en espèces. Ils vivent toujours dans l'idée
« du paiement définitif, alors qu'avec le paiement en
« chèque il n'y a rien de définitif : c'est toujours un
« règlement en écritures qui peut être contrepasé ou
« rectifié s'il y a erreur. C'est le mode de paiement le
« plus sûr. Aussi doit-on lui faire confiance... L'inap-
« titude de la généralité des fonctionnaires à adopter
« l'esprit qui a fait entrer l'État dans la voie des paye-
« ments par chèques est démontrée par le nombre
« important des mandats sur la Caisse centrale du Trésor
« qui sont établis journellement pour les objets les
« plus divers, et notamment pour les traitements et
« délégations de soldes. »

D'autre part, nous citerons une question de M. Treignier, député, posée au Ministre des Finances (11 juillet 1916, n° 10927. Réponse 25 juillet 1916). M. Trégnier traduit ainsi l'opinion de beaucoup de particuliers : « La substi-
« tution du chèque barré ou du virement sur établisse-
« ments de crédit au numéraire pour le paiement par
« les caisses des finances des mandats supérieurs à
« 1.000 francs provoque de légitimes réclamations,

(1) Annexe 4429. Doc. Parlem. Chambre 1918, p. 59.

« non seulement parce que cette mesure entraîne un
« surcroît de travail pour les services, mais aussi parce
« qu'elle impose aux bénéficiaires des mandats des
« formalités onéreuses, des pertes de temps et des
« retards dans la libre disposition de leurs fonds, qu'en
« outre elle est de nature à laisser supposer que notre
« pays subit en ce moment une crise monétaire... »

Voici enfin comment se décomposent les paiements effectués pendant le mois d'août 1916 par quelques trésoreries générales :

Dans l'Orne :

Payements en bons de virement :	209.500 frs.
chèques barrés :	310.960 » 77
numéraire :	5.565.393 » 36

Dans l'Ille-et-Vilaine :

Payements en bons de virement :	néant
chèques barrés :	2.447.990 frs. 94
numéraire :	23.684.790 » 54

Le concours apporté par la Banque de France dans le règlement en écritures des dépenses de l'État et des départements n'a cessé de s'accroître.

Les paiements par virements sur place ou déplacés, ordonnancés au profit de ceux des créanciers de l'État et des départements qui ont des comptes ouverts en banque ont porté au crédit :

En 1917 :

Virements sur place . . .	7.050.000.000 francs.
Virements déplacés . . .	3.650.000.000 —
	10.700.000.000 francs.

En 1918 :

Virements sur place . . .	9.100.000.000 francs.
Virements déplacés . . .	4.225.000.000 —
	13.325.000.000 francs.

En 1919 :

Virements sur place . . .	6.010.000.000 francs.
Virements déplacés . . .	3.930.000.000 —
	9.940.000.000 francs.

CHAPITRE III

PAYEMENT PAR MANDATS-CARTES DES SOMMES INFÉRIEURES A 500 FRANCS.

Le payement par virement suppose un compte courant ouvert au nom du créancier de l'État ou du département. Or, en France, malheureusement, il s'en faut de beaucoup que la pratique du dépôt soit généralisée. De plus, le décret du 20 juin 1916 rend dans certains

cas le paiement par virement obligatoire. On conçoit qu'il est impossible d'imposer au créancier ce mode de règlement lorsqu'il s'agit de faibles sommes.

Dans ce cas on s'adresse généralement à de petites gens, qui ne sont pas accoutumées à la pratique du dépôt de fonds. Pourquoi la leur imposer ? De plus, ces petits créanciers résident très souvent à l'écart des villes, en pleine campagne. Non seulement ils sont réfractaires au principe du dépôt en banque, mais encore cela les gênerait pour effectuer leurs petits paiements journaliers.

Aussi a-t-on établi un mode spécial de paiement à leur intention. C'est le paiement par mandats-cartes postaux (décret du 20 juin 1916).

A l'inverse du paiement par virement, l'emploi du mandat-carte n'est jamais obligatoire. C'est seulement lorsque la demande en aura été faite sur la facture ou sur le mémoire ou par lettre adressée à l'ordonnateur, que les lettres d'avis d'ordonnance ou les mandats inférieurs à 500 francs pourront être payés par mandats-cartes, aux frais des intéressés.

L'ordonnateur transmettra au comptable en même temps que les titres de paiement (1) des mandats-cartes (2). Ces mandats-cartes devront indiquer l'objet des paiements.

(1) Ces titres de paiement seront revêtus d'une mention écrite à l'encre rouge : « A payer par mandat-carte ».

(2) Les mandats-cartes auront été établis pour le montant des sommes à payer après déduction des frais d'envoi par la poste. L'ordonnateur y joindra un bordereau d'émission du service des Postes et Télégraphes, préparé par ses soins.

Le comptable, comme pour le paiement par virement de compte, doit s'assurer de la concordance des mandats-cartes avec les autres pièces justificatives. Mais il n'a pas à vérifier ni l'identité ni la qualité de la partie prenante.

Le comptable, après avoir accusé réception à l'ordonnateur des titres de paiement, les revêt de son « vu bon à payer », daté et signé. Il remet ensuite au receveur des Postes les mandats-cartes accompagnés du bordereau d'émission et de la somme pour laquelle ils ont été émis. En échange il reçoit des reçus, en nombre égal à celui des mandats déposés, et qui vaudront quittance.

L'emploi des mandats-cartes postaux a été successivement étendu à l'acquittement des dépenses des administrations financières (décret 16 novembre 1916) et des communes et Etablissements publics (décret du 21 août 1917).

CHAPITRE IV

LES DÉPÔTS DE FONDS PARTICULIERS DANS LES TRÉSORERIES GÉNÉRALES ET LES MODES DE RÈGLEMENTS EN ÉCRITURES.

Les Trésoriers généraux reçoivent des dépôts de fonds particuliers. C'est une survivance de leur rôle ancien de banquiers du pays. Ces fonds ainsi versés à la Trésorerie générale ou à la Recette des finances

(qui les reçoit pour le compte du Trésorier général), sont prêtés à l'État et constituent un élément de sa dette flottante.

Dès le début de la guerre, l'État, dont les besoins augmentaient sans cesse, prit des mesures en vue d'accroître le chiffre des dépôts de fonds dans les Trésoreries générales. Ces mesures devaient être de deux sortes : en premier lieu, il fallait accorder aux déposants les mêmes facilités que celles dont jouissent les déposants dans les banques pour leurs versements et leurs retraits de fonds en compte courant ; en second lieu, il fallait allouer aux dépôts un intérêt suffisant pour les faire affluer dans les caisses des Trésoriers généraux. A ce dernier point de vue, l'intérêt accordé fut successivement porté de 1 fr. 75 à 2 fr. 50 0/0 au minimum, puis de 2,5 à 3,25 0/0 (arrêté 23 septembre 1920) au minimum.

Afin d'accorder aux déposants toutes les commodités désirables, M. Ribot, dès le 31 décembre 1914, prescrivit la remise de chèques barrés aux déposants qui en feraient la demande. Puis on mit à l'étude les conditions dans lesquelles les chèques tirés sur ces dépôts pourraient être touchés dans une autre Trésorerie générale ou Recette des finances que celle où le dépôt a été constitué.

Enfin, le 27 avril 1918, une circulaire du Mouvement général des fonds, adressée aux Trésoriers généraux, vint préciser les conditions dans lesquelles le chèque barré permettrait de réaliser les avantages que l'on dési-

rait accorder aux déposants de fonds à une Trésorerie générale ou à une Recette des Finances.

Les déposants reçoivent un carnet de chèques barrés, sans autres frais que le remboursement du prix du timbre.

En outre, les chèques tirés sur un dépôt de fonds dans une Trésorerie générale sont payables, à la demande du tireur, dans toute Trésorerie générale du territoire métropolitain, y compris la Corse. Cette faculté s'applique d'ailleurs aux comptes ouverts dans les Recettes des Finances. Mais il ne faut pas oublier que l'ouverture de comptes de dépôts de fonds dans les Trésoreries générales a pour but principal de procurer à l'État des ressources temporaires. Or, grâce à l'ouverture d'un tel compte, le déposant peut effectuer gratuitement des remises de place à place. Il peut même ne l'utiliser que dans ce but, de telle sorte que ce compte présente habituellement un solde créditeur dont le montant soit minime. Autrement dit, le Trésor ne retire aucun profit des facilités ainsi accordées au déposant. Aussi, en pratique, le Trésorier général, qui a le compte de dépôt dans ses écritures, limite-t-il les demandes de payement au dehors de son client.

Lorsque le déposant veut effectuer un payement dans un autre département, il tire un chèque sur son dépôt et le présente pour visa chez le comptable qui tient son compte. Celui-ci, après s'être assuré qu'il y a provision préalable, appose sur le chèque un timbre supplémentaire, et après avoir barré le chèque le revêt de son « vu bon à

payer » daté et signé. Le comptable avertit, en outre, son collègue sur la caisse duquel le chèque est payable, en lui indiquant le nom du tireur, le numéro du chèque et son montant. Enfin il le couvre en écritures.

Quoique la loi du 30 décembre 1911 ne prévoie la formalité du barrement que pour les chèques tirés sur un banquier, on admet que les chèques tirés sur un Trésorier général peuvent être barrés. C'est une sécurité de plus. Le barrement est même rendu obligatoire lorsque le chèque est payable chez un autre comptable que le tiré. Dans ce cas, le payement ne peut être effectué qu'à un banquier ou, si le chèque ne porte pas d'endos, au bénéficiaire lui-même, lorsqu'il est personnellement connu.

Ainsi le chèque barré peut-être employé par les déposants de fonds dans une Trésorerie générale ou Recette particulière, absolument dans les mêmes conditions que si les fonds avaient été remis à une maison de banque. Cependant, le chèque tiré sur un dépôt de fonds dans une Trésorerie générale et rendu payable chez un autre comptable doit être visé préalablement par le Trésorier général dépositaire, qui vérifie s'il y a provision préalable. Ce contrôle et l'usage du barrement rendent l'usage d'un tel chèque particulièrement pratique.

On a enfin autorisé les déposants de fonds à tirer des chèques barrés pour effectuer le versement de leurs impôts directs et indirects. Les comptables et receveurs les reçoivent comme du numéraire. Ils les transmettent ensuite à la Recette des finances qui avise immédiate-

ment le Trésorier général dépositaire des fonds. Remarquons seulement que dans le but de faciliter la tâche du contribuable, le chèque présenté à un comptable doit être accepté par celui-ci sans avoir été soumis au visa préalable du Trésorier général dépositaire.

Au point de vue de l'économie de numéraire, une note parue en octobre 1920 dans différents journaux résume bien les différents avantages d'un dépôt de fonds chez un Trésorier général. « ...La faculté d'avoir un
« compte courant dans une Trésorerie générale ou Recette
« des finances est, en effet, très appréciable : elle donne
« le moyen de s'affranchir du souci de la garde des
« fonds tout en les faisant fructifier à 3,25 0/0 au minimum, et tout en se ménageant des disponibilités pour
« les paiements que l'on prévoit, elle permet aux créanciers de l'État et des départements de se faire créditer
« automatiquement du montant de leurs fournitures ou
« travaux sans avoir à se présenter en personne à la
« Trésorerie générale ou à la Recette des finances pour
« y quittancer les mandats. Grâce aux carnets de
« chèques, qui sont délivrés sans autres frais que les
« remboursements des timbres, l'ouverture d'un compte
« courant au Trésor permet également aux titulaires
« non seulement de s'acquitter envers les tiers, mais aussi
« d'acquitter leurs impôts sans aucuns dérangements.
« Le chèque est payable dans les deux cas : à la Trésorerie
« générale ou à la Recette des finances, et aussi chez
« tout autre comptable supérieur du Trésor. »

Le dépôt de fonds dans une Trésorerie générale

offre enfin une sécurité absolue au déposant, puisque depuis le décret du 11 décembre 1914 l'État garantit subsidiairement le remboursement de ces dépôts, dont le comptable était jusqu'alors seul responsable.

CHAPITRE V

UTILISATION DES CHÈQUES ET COMPTES COURANTS POSTAUX PAR LES COMPTABLES PUBLICS.

La campagne en faveur du chèque a enfin abouti en 1918 à l'institution d'un service de comptes courants et de chèques dont la gestion est confiée à l'Administration des Postes.

On en sait le principe.

Sont portés au crédit de ces comptes : les dépôts personnels du titulaire et les versements effectués à son profit par des tiers, soit en espèces, soit par virements de leurs comptes postaux.

Au débit sont portés : les retraits effectués par le titulaire, les paiements effectués sur son ordre soit en espèces, soit par virement à d'autres comptes courants postaux.

Les mêmes motifs qui ont imposé l'intervention de la Banque soit dans le recouvrement des recettes, soit dans le paiement des dépenses, soit enfin dans les mouvements de fonds entre comptables ont milité en faveur de l'utilisation de ce service par les comptables des

Administrations publiques. Ce fut l'objet d'un décret du 6 décembre 1918, pris en exécution de l'article 3 de la loi du 7 janvier 1918.

Le législateur a voulu que le mode d'application du chèque postal soit très large. Tout comptable ou régisseur comptable, chargé d'effectuer des opérations de recettes ou de dépenses de l'État, des départements, Communes ou Établissements publics, peut se faire ouvrir un compte courant postal et se servir de chèques postaux. Sont portés au crédit de ces comptes courants (art. 3, décret, 6 décembre 1918) : les versements effectués par les titulaires à leur propre compte ; le montant des virements ordonnés par les titulaires d'autres comptes postaux. Mais il faut, dans ce cas, joindre au chèque de virement un avis de crédit destiné au comptable ou régisseur titulaire du compte à créditer, et contenant l'indication détaillée de l'imputation à donner par lui à la somme virée.

Au débit des mêmes comptes on porte : les retraits effectués par le titulaire du compte au moyen de chèques nominatifs tirés à son profit ;

Les chèques de virements émis au profit de titulaires de comptes courants postaux dans les conditions définies par les articles 7 à 14 du décret pour le paiement des dépenses publiques ordonnancées ;

Les chèques de virement émis pour tout autre objet au profit des titulaires de comptes courants postaux.

Les comptes courants postaux ouverts aux comptables publics et régisseurs comptables peuvent être utilisés

pour le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses publiques et pour diverses autres opérations.

§ 1

Utilisation du chèque postal en matière de receltes.

Tout débiteur, pour quelque cause que ce soit et quelle que soit l'importance de sa dette envers des collectivités, établissements ou services dont les comptables ou régisseurs de recettes sont eux-mêmes titulaires de comptes courants postaux, peut s'acquitter par un chèque postal tiré au profit de ces comptables ou régisseurs.

Mais quoique la portée de ces dispositions soit très générale, il faut remarquer qu'elles supposent que le débiteur est lui-même titulaire d'un compte courant postal. Contrairement à ce qui a lieu, lorsque le créancier est un particulier ou une collectivité privée, le débiteur d'une administration publique ne peut se libérer vis-à-vis de celle-ci par un versement matériel, dans un bureau de poste, des fonds destinés à être transférés au crédit du compte du comptable de l'Administration intéressée. Aux termes de l'article 3 du décret du 6 décembre 1918, c'est seulement par voie de virement que les débiteurs peuvent se libérer. L'Administration prétend, par là, favoriser les titulaires d'un compte courant postal. C'est un moyen d'en généraliser l'emploi.

Ce même article stipule que le débiteur doit joindre

au chèque qu'il envoie au comptable un avis de crédit contenant les indications nécessaires pour permettre de donner à la somme virée l'imputation qu'elle doit recevoir.

Au reçu de cet avis le comptable créditera le compte de recette intéressé et il fera parvenir au débiteur sa quittance.

§ 2

Payement par virement à des comptes de chèques postaux des dépenses ordonnancées.

Les créanciers de l'État, des départements, communes et établissements publics qui ont un compte courant postal peuvent obtenir le règlement de leur créance sans avoir à se déplacer ni à donner personnellement quittance, par un simple virement comportant inscription de la somme due au crédit de leur compte courant postal (art. 7 à 14 du décret du 6 décembre 1918).

A la différence du règlement par virement de mandats ordonnancés, le payement par virement postal n'est jamais obligatoire.

Les titres de payement sont établis d'une manière analogue aux mandats ordonnancés (décret 20 juin 1916).

Au recto, au-dessous du nom de la partie prenante, on mentionne le bureau de chèques postaux dans les écritures duquel le compte courant à créditer est ouvert. Puis, en dessous, le numéro de ce compte.

Au verso, on indique le bureau de chèques postaux, puis le nom du créancier et enfin le numéro de son compte courant postal.

Les mandats ainsi dressés sont envoyés au comptable, accompagnés des pièces justificatives et d'un bordereau en tête duquel est inscrite, à l'encre rouge, la mention : « A payer par virement au compte de chèque postal n^o... ».

Le contrôle opéré par le comptable appelle des remarques analogues à celles déjà faites à propos de l'application du décret du 20 juin 1916 : le comptable n'a pas à vérifier l'identité et la capacité de la partie prenante. Il doit simplement s'assurer de la concordance entre le titulaire du chèque et le nom du créancier, tel qu'il ressort des pièces justificatives. En outre, il vérifie si le titulaire du compte postal à créditer est bien le bénéficiaire du chèque.

En ce qui concerne le payement à une Société, les règles sont identiques à celles déjà étudiées à propos du payement par virement (décret du 20 juin 1916).

Le comptable doit enfin contrôler l'exactitude des indications portées sur les titres de payement et concernant tant le bureau de chèques postaux chargé de créditer le compte de l'intéressé que le numéro de ce compte.

Après avoir revêtu les titres de payement de son « Vu bon à payer », daté et signé, le comptable les fait parvenir au bureau de chèques postaux détenteur de son compte courant, en y joignant des avis de crédit

distincts pour chacun de ces titres de payement et destinés à être envoyés aux créanciers, afin de les avertir que l'opération de virement a été effectuée.

Le bureau de chèques postaux débite le compte du comptable du montant des chèques ainsi émis. Ce compte doit toujours avoir des disponibilités suffisantes pour permettre l'opération du virement, et le comptable serait pécuniairement responsable dans le cas où le virement n'aurait pu être opéré faute d'un solde créditeur suffisant.

Les titres de payement, revêtus de la mention du virement, datée et signée, constituent la décharge du comptable.

CHAPITRE VI

LES MOUVEMENTS DE FONDS ENTRE COMPTABLES ET L'ADMINISTRATION DES POSTES.

Avant la guerre, les mouvements de fonds entre comptables d'un même département, et surtout entre comptables supérieurs, se faisaient avec le concours de la Banque de France.

Il n'y a eu aucune modification à apporter dans le mouvement général des Fonds, la Banque de France offrant des garanties toutes spéciales et disposant d'une succursale ou d'un bureau auxiliaire dans chaque chef-lieu de département.

Au contraire, dans les rapports entre comptables d'un même département, le concours si utile de la Banque de France ne pouvait pas toujours être utilisé, parce que bien souvent les percepteurs et les comptables des régies financières résidaient dans une ville où la Banque n'était pas représentée. On avait bien cherché à éviter des transports inutiles de fonds, en mettant à la disposition des comptables qui en avaient besoin, l'excédent de disponibilités qui existait dans les caisses de leurs collègues résidant dans la même ville qu'eux. Néanmoins on ne pouvait éviter des transports de numéraire entre les comptables et les receveurs des finances, transports nécessités soit par la centralisation des recettes chez le receveur particulier, soit par des demandes de fonds de subvention.

Or, si la Banque de France n'est pas représentée dans chaque ville, dans chaque commune importante, il n'en est pas de même de l'Administration des Postes. Grâce à elle, on avait déjà simplifié la tâche du contribuable en adoptant le mandat-contribution. Lorsqu'au début de la guerre, il fallut économiser le numéraire et simplifier nos méthodes de paiement, on réalisa le paiement des dépenses publiques inférieures à 500 francs par mandats-cartes. Enfin le décret du 6 décembre 1918 créa les chèques et comptes courants postaux. On aperçut immédiatement les améliorations que, grâce à leur emploi, on pourrait réaliser dans les rapports entre comptables d'un même département.

L'Administration des Postes prend part depuis 1916

au paiement des dépenses publiques. Mais le montant des mandats-cartes présentés à un receveur des postes peut dépasser notablement le montant des fonds disponibles qu'il a en caisse. Il lui faut donc demander des fonds de subvention. Afin de ne pas recourir à des envois de numéraire, chaque receveur général des postes du département peut se faire ouvrir un compte courant à la succursale de la Banque de France. Dans certains cas, on fixe même un solde créditeur à ce compte, qui est un compte analogue à celui du Trésorier général. Le Receveur général peut alors payer par des mandats de virement établis au profit des titulaires des mandats postaux, ayant eux-mêmes un compte à la Banque de France. A Paris, le Receveur principal des Postes est même possesseur d'un carnet de chèques barrés destiné à permettre, le cas échéant, concurremment avec le carnet de mandats de virements, le règlement des bénéficiaires des mandats.

Mais il n'y a que les receveurs généraux qui peuvent être titulaires d'un tel compte. On n'a pas voulu, en effet, disperser les ressources du Trésor, ce qui compliquerait les formalités et rendrait plus difficiles les contrôles. Il peut donc arriver que l'Administration des Postes demande au Trésorier général des fonds de subvention pour payer des mandats postaux. Or les créanciers peuvent être titulaires d'un compte à la Banque de France. Afin d'éviter tout mouvement de numéraire, le Trésorier général délivre au receveur des Postes des chèques barrés sur la Banque de France,

pour le montant des sommes à verser à chacun des intéressés. D'autre part, quand les corps de troupes effectuent des retraits sur leur compte de fonds déposés au Trésor, afin de payer par mandats-cartes les délégations de soldes, le Trésorier général, au lieu de remettre du numéraire, délivre au trésorier du corps un récépissé de versement de fonds établi au nom du receveur des Postes appelé à intervenir. On évite ainsi un transport matériel de fonds de la Caisse du trésorier général à celle du receveur des Postes et, en général, un reversement ultérieur de ce même numéraire à la caisse de l'agent du Trésor.

Depuis l'ouverture des comptes courants postaux, les receveurs postaux disposent généralement de fonds importants. Ils doivent les envoyer au receveur centralisateur. D'autre part, les percepteurs peuvent avoir besoin de fonds de subvention. On a admis pour ceux-ci la faculté de retirer directement et sans autorisation préalable de leur chef de service les fonds de subvention à la Caisse des receveurs des Postes. Ces derniers reçoivent; en échange, des quittances de fonds de subvention libellées au nom du Trésorier général. Ces quittances leur tiennent lieu de numéraire. Ils doivent aviser le receveur des finances de la remise des fonds au percepteur.

Enfin les comptables sont titulaires de comptes de chèques postaux. Dans quelle mesure peuvent-ils en faire usage dans leurs mouvements de fonds ?

L'utilisation des chèques et comptes courants postaux

n'a pas d'utilité dans les rapports entre comptables si elle doit aboutir à faire opérer par les receveurs des Postes les mouvements matériels de fonds. Si, par exemple, un percepteur d'un petit chef-lieu de canton verse l'excédent de ses disponibilités au receveur des Postes, afin de les virer au compte du Receveur des finances de l'arrondissement qui les prélèvera matériellement, pour les remettre à la Banque de France, l'utilisation de la Poste aura simplement compliqué les opérations de centralisation des recettes sans amener aucune économie de numéraire. Les comptables ne doivent donc pas utiliser leurs comptes courants postaux pour effectuer entre eux de simples transports de fonds.

Au contraire, les comptables peuvent faire usage de virements à leurs comptes de chèques postaux lorsque l'opération doit réellement se traduire par une économie de numéraire. Il en est ainsi lorsque le comptable ayant reçu en paiement de droits dus au Trésor un chèque postal en opère le virement au compte du receveur des finances ; ou inversement, lorsque le receveur des finances envoie à un percepteur par virement postal le montant d'un mandat communal que le percepteur paiera par virement au compte postal du créancier.

CONCLUSION

Pour réaliser l'économie de numéraire dans les finances publiques, deux sortes de mesures doivent être prises :

En premier lieu il faut améliorer l'organisation intérieure des services et les rapports entre les différents rouages administratifs, afin d'éviter des mouvements de numéraire absolument inutiles.

En second lieu, il faut mettre à la disposition des comptables et des particuliers dans leurs rapports réciproques les instruments de règlement en écritures.

Au premier point de vue, le concours de la Banque de France est absolument nécessaire. Depuis 1897, la Banque effectue pour le compte du Trésor des opérations sans cesse plus importantes. Grâce à ses nombreuses succursales, le mouvement de fonds entre comptables a été particulièrement simplifié. Depuis la guerre elle est intervenue dans la perception des recettes et le payement des dépenses publiques, puisqu'elle sert d'intermédiaire entre les particuliers et les comptables publics dans la grande majorité des cas. Elle a, enfin, ouvert dans ses écritures des comptes courants soit au nom d'agents comptables supérieurs comme les receveurs généraux des Postes, comme le Caissier principal,

les Receveurs centralisateurs et les chefs de certaines gares importantes des chemins de fer de l'État, soit à certains établissements publics comme l'Imprimerie Nationale, l'Administration des Monnaies... Autrement dit, la pratique du dépôt en banque a été introduite dans nos administrations publiques.

Cependant le concours de la Banque de France ne peut pas toujours être utilisé. Il faut alors régler les rapports entre les différents comptables de telle sorte que tout le numéraire disponible dans les caisses des receveurs et du percepteur d'une même ville soit utilisé sur place. Ce principe d'organisation est absolument essentiel, mais son application doit être subordonnée aux nécessités du contrôle opéré par les comptables supérieurs sur leurs subordonnés.

Nous savons, en second lieu, que les modes de règlements mis à la disposition des comptables et des particuliers sont : le mandat poste, le chèque et le mandat de virement sur la Banque de France, le virement de compte et le chèque postal. La réforme est donc complète à ce point de vue.

Il faut cependant nous demander si l'un de ces procédés ne serait pas préférable à tous les autres. Les partisans du chèque prétendent volontiers que seul le chèque devrait être utilisé, à l'exclusion du mandat-carte. Le mandat-carte, disent-ils, ne réalise pas d'économie de numéraire. Nous ne le nions pas, mais, à notre avis, le mandat-carte présente de trop grands avantages pour qu'il puisse être question de renoncer

à son emploi. En effet, s'il est bon de vouloir généraliser l'économie de numéraire dans notre comptabilité publique, il faut néanmoins tenir compte des convenances des particuliers. En recette, c'est absolument nécessaire. En dépense, il est plus facile d'imposer des obligations aux créanciers. Or, chaque particulier n'est pas encore, en France, titulaire d'un compte de dépôt. Lui imposer la réception d'un chèque barré, c'est sans doute le forcer indirectement à se faire ouvrir un compte en banque. Il n'agira ainsi que s'il est appelé à faire de fréquentes opérations avec un patrimoine public, s'il réside dans une ville ou s'il a un intérêt personnel à déposer ses fonds en banque. Imposer aux paysans titulaires d'une pension la réception d'un chèque barré sur la Banque de France, ce serait, de la part de l'État, vouloir s'attirer des réclamations absolument justifiées. Les payer par mandat-carte ou même par chèque postal, c'est au contraire agir à la fois selon les convenances particulières du créancier et les intérêts du Trésor. En effet, le particulier qui n'a des paiements à effectuer que dans la petite ville ou la commune où il réside peut disposer par chèque des fonds ainsi remis au crédit de son compte courant postal. Le bureau de poste peut devenir la chambre de compensation locale. Pour l'État ou le département, le receveur des Postes est un payeur particulièrement utile, puisqu'il connaît généralement la partie prenante. Les risques d'erreurs se produiront beaucoup plus rarement. L'Administration des Postes apporte donc un concours absolument

précieux, qu'il ne peut être question de restreindre.

L'emploi du virement de mandats ordonnancés réalise pleinement l'idée d'économie de numéraire et dispense le créancier de tout déplacement. Mais il a un inconvénient pratique. En effet, les avis de crédit destinés aux créanciers ne lui parviennent pas immédiatement après l'ordonnancement, puisque le comptable doit les compléter et les renvoyer à l'ordonnateur. De plus, si l'avis de crédit indique bien la date où le compte du créancier a été crédité lorsque ce compte est ouvert à la Trésorerie générale assignée pour le paiement, il n'en est pas de même dans tous les autres cas. Le Trésorier général a simplement alors « l'honneur d'informer M. X... que les dispositions nécessaires ont été prises » pour que son compte soit crédité. Le créancier, en possession de cet avis de crédit, peut attendre un certain temps avant d'être avisé par sa banque du virement effectué au crédit de son compte. L'ordonnateur peut se voir adresser, de ce fait, de nombreuses réclamations. Mais ce procédé a le grand avantage de forcer la partie prenante à avoir un compte de dépôt de fonds, ce que l'emploi du chèque barré ne réalise pas absolument.

Dans le courant de cette étude, nous nous sommes efforcé de montrer que les réformes réalisées au cours de la guerre, au point de vue de l'économie de numéraire, eurent, avant tout, le caractère de mesures d'opportunité. Il a fallu de graves circonstances, de nature à nuire au crédit de l'État, pour que l'on ait osé modifier des méthodes comptables dont les principes avaient

été fixés en 1862. Ces mesures ne constituent pas moins de véritables progrès et correspondent aux nécessités de la vie économique actuelle.

On peut donc se féliciter que réglementairement l'idée de l'économie de numéraire soit réalisée dans notre comptabilité publique.

La grande réforme à accomplir est d'en faire comprendre les avantages aux comptables et surtout au grand public.

Vu :

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Le Président de la thèse,
Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

DANS QUELLE MESURE L'ÉCONOMIE DE NUMÉRAIRE ÉTAIT-ELLE
RÉALISÉE AVANT LA GUERRE DANS NOS SERVICES
DE TRÉSORERIE ?

SECTION I

<i>Organisation des services de Trésorerie.</i>	7
<i>Les Trésoriers Payeurs généraux.</i>	9

SECTION II

Mouvements des fonds à l'intérieur du Département.

§ 1. — Perception des recettes	14
§ 2. — Centralisation départementale des fonds . . .	18
§ 3. — Utilisation des fonds par le Trésorier Payeur général pour le payement des dépenses dans le Département.	21
§ 4. — Fonds de subvention	25

SECTION III

Mouvement général des Fonds.

§ 1. — Envois de numéraire, billets de banque ou bons du Trésor	29
§ 2. — Effets de commerce.	30
§ 3. — Mandats de Trésorerie	31
§ 4. — Compte courant du Trésor à la Banque de France	33

SECONDE PARTIE

L'UTILISATION DES MODES COMMERCIAUX DE RÈGLEMENT EN
ÉCRITURES DANS NOTRE COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

SECTION I

Améliorations apportées depuis la guerre dans la perception des recettes

§ 1. — Le chèque barré	42
§ 2. — Emploi du chèque circulaire de la Banque de France	51

SECTION II

*Améliorations apportées depuis la guerre dans le payement des dépenses
publiques.*

Chapitre I. — Le payement par chèque barré et mandat
de virement sur la Banque de France. 54

Chapitre II. — Le payement par virement de mandat
ordonné 64

§ 1. — Cas dans lesquels ce mode
de payement est utilisé. 65

§ 2. — Fonctionnement pratique du
payement par virement
de compte 68

A. Etablissement des mandats 69

B. Contrôle opéré par le comptable. 70

C. Inscription des sommes nettes
à payer au compte des
créanciers. 73

§ 3. — Portée de la réforme quant
à la responsabilité du
comptable. 76

§ 4. — Fonctionnement du paye-
ment par virement de
compte dans certaines
hypothèses particulières. 80

§ 5. — Extension donnée au mode
de règlement des dépenses
par virement de compte. 83

§ 6. — Résultats pratiques de ces
différentes mesures 84

<i>Chapitre III.</i> — Paiement par mandats-cartes des sommes inférieures à cinq cents francs.	87
<i>Chapitre IV.</i> — Les dépôts de fonds particuliers dans les Trésoreries générales et les modes de règlement en écritures.	89
<i>Chapitre V.</i> — Utilisation des chèques et comptes courants postaux par les comptables publics . . .	94
§ 1. — Utilisation du chèque postal en matière de recettes. .	96
§ 2. — Paiement par virements à des comptes de chèques postaux des dépenses ordonnancées	97
<i>Chapitre VI.</i> — Les mouvements de fonds entre comptables et l'Administration des Postes	99



